Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Lausunto

11.10.2017 KEHA/2627/2017

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 121/2017 vp)

UUDENMAAN ELY-KESKUKSEN LAUSUNTO

Uudenmaan ELY-keskuksen Palkkaturva ja oikeudellinen tuki -yksikkö lausuu hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta seuraavaa. Pääosa huomioista kohdistuu kaavailtuihin muutoksiin yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen vaikutuksista oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Soveltamisala

Muutos koskisi vain työttömänä aloitettua yritystoimintaa. Vaihtoehtoisesti muutos olisi voitu toteuttaa siten, että muutos koskisi työttömänä aloitetun yritystoiminnan lisäksi työssä ollessa aloitettua yritystoimintaa. Tällainen toteuttamistapa olisi mahdollistanut yritystoiminnan aloittamisen työttömyysturvaoikeutta menettämättä jo työssä ollessa esimerkiksi silloin, kun työ on päättymässä taloudellisista tai tuotannollisista syistä taikka työsopimuksen määräaikaisuuden takia, mutta työssäolon ja yritystoiminnan yhtäaikaisuus on kestoltaan alle kuusi kuukautta.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valittu malli tulee käytännössä todennäköisesti johtamaan jossain määrin tilanteisiin, joissa yritystoimintaa ei voida todeta sivutoimiseksi työhistorian perusteella, ja aiempaan vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön pohjautuen yritystoiminta katsottaisiin kuitenkin työmäärän perusteella päätoimiseksi työsuhteen päättymisen jälkeen.

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
Kutsunumero 0295 021 000 Opastinsilta 12 B 5 krs PL 36
www.ely-keskus.fi/uusimaa 00520 Helsinki 00521 Helsinki

Uudenmaan ELY-keskus esittää huolensa esitetyn muutoksen soveltamisalasta perheenjäsenten ja TE-toimistoissa tapahtuvan soveltamiskäytännön osalta. Yrittäjän kanssa samassa taloudessa asuvan perheenjäsenen katsotaan olevan työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa osaomistajayrittäjäasemassa. Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 2 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Yrittäjän perheenjäsenen työskentelyn päättymisestä säädetään 2 luvun 7 §:ssä. Esitetyn 2 luvun 5 a §:n mukaan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei neljän kuukauden ajan toiminnan aloittamisesta sovelleta, mitä 2 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään yli kaksi viikkoa kestävästä työllistymisestä yrittäjänä ja omassa työssä.

Esitetyn uuden 2 luvun 5 a §:n sisältöä kuvaava otsikointi luettuna yhdessä säännöksen sanamuotojen kanssa tulisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan mahdollisesti johtamaan epäselvyyksiin sen osalta, sovelletaanko esitettyä säännöstä myös perheenjäseneen, joka aloittaa perheenjäsenensä vakiintuneessa yritystoiminnassa työskentelyn ja saa siten osanomistajayrittäjäaseman työskentelynsä aloittamisen perusteella. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan perheenjäseneen sovellettaisiin esitettyä säännöstä vastaavalla tavalla kuin varsinaisen oman yritystoiminnan aloittavaan, vaikka tämä ei otsikoinnista ja perusteluista täysin suoranaisesti ilmenisikään.

Yritystoiminnan aloittamisajankohta

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työnhakijan olisi ilmoitettava nykyistä vastaavasti yli kaksi viikkoa kestävän yritystoiminnan aloittamisesta työ- ja elinkeinotoimistolle. Ilmoitusvelvollisuus perustuu 11 luvun 2 §:ään. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työttömyysetuuden maksajalle 11 luvun 4 §:n perusteella sitovan työvoimapoliittisen lausunnon joko siitä, että työnhakijalle voidaan maksaa työttömyysetuutta esitetyn 2 luvun 5 a §:n perusteella, tai nykyistä vastaavasti lausunnon yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuudesta. Työttömyysturvalain 11 luvun 2 ja 4 §:ään ei esitetä muutoksia.

Työnhakijan ilmoituksen perusteella työ- ja elinkeinotoimistolla olisi mahdollisuus arvioida, onko työnhakijalle tarkoituksenmukaista tarjota yritystoiminnan aloittamista tukevia palveluja ja informoida työnhakijaa tarjolla olevista palveluista.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan yritystoiminnan aloittamisajankohdan määrittelyllä on suuri merkitys kaavaillun muutoksen onnistumiseksi. Käytännössä on säännöllisesti esiintynyt tilanteita, joissa yritystoiminnan aloittaneen näkemys aloittamisajankohdasta poikkeaa huomattavastikin säännöksistä ja

vakiintuneesta oikeuskäytäntöön ja soveltamisohjeisiin pohjautuvasta ratkaisukäytännöstä. Aloittamisajankohdan tarkalla selvittämisellä vältetään myös mahdollisia epäselvyyksiä neljän kuukauden määräajan kulumisessa. TE-toimistoilla olisi yritystoiminnan aloittamisesta tehtävän ilmoituksen yhteydessä, ja ilmoitustiedon perusteella, mahdollista tarjota työnhakijalle toimintaa tukevia palveluja, jotta yritystoiminnan jatkumiseen yli neljän kuukauden olisi tältä osin parantuneet edellytykset.

Suhde seuraamusjärjestelmään

Esityksen mukaan yritystoiminnan ajalta työttömyysetuutta saavan olisi haettava kokoaikatyötä eikä yritystoiminta olisi pätevä syy kieltäytyä esimerkiksi tarjotusta työstä tai työllistymistä edistävistä palveluista. Kieltäytymisen seurauksena ei kuitenkaan olisi selvityshenkilöiden ehdottamalla tavalla yritystoiminnan pitäminen päätoimisena vaan korvauksettoman määräajan eli ns. karenssin tai työssäolovelvoitteen asettaminen.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valittu malli on perusteltu. Valittu malli mahdollistaisi myös tehokkaamman yritystoimintaa tukevien palvelujen tarjoamismahdollisuuden, mikäli sellainen katsottaisiin TE-toimistossa tarkoituksenmukaiseksi.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi

Esityksen mukaan neljän kuukauden kuluttua yritystoiminnan aloittamisesta yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuus arvioitaisiin kuten nykyisin. Jos yritystoiminnan arvioitaisiin olevan päätoimista, työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen päättyisi. Jos yritystoiminta olisi sivutoimista, hän voisi edelleen saada työttömyysetuutta. Ratkaisu koskisi vain neljän kuukauden jälkeistä aikaa, eikä sillä olisi takautuvaa vaikutusta. Arvioinnissa hyödynnettäisiin tietoa yritystoiminnan tosiasiallisesta työmäärästä neljän kuukauden ajalta. Käytännössä merkitystä olisi työnhakijan omalla selvityksellä työmäärästä, jos muuta näyttöä työmäärästä ei ole saatavissa.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan yritystoiminnan tosiasiallinen työmäärätieto ratkaisua edeltävän neljän kuukauden ajalta eli ajalta jona yritystoimintaa on jo harjoitettu, mahdollistaisi ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ja tulevan ratkaisun ennakoitavuuden parantumisen. Tämä tulisi jatkossa todennäköisesti johtamaan vakiintuneempaan ratkaisukäytäntöön pää- ja sivutoimisuuden arvioimisessa.

Neljän kuukauden määräajan kuluminen

Esityksen 2 luvun 5 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan neljän kuukauden määräaika alkaisi kulua yli kaksi viikkoa kestävän työllistymisjakson alkaessa. Määräajan kulumista ei voisi keskeyttää. Jos yritystoiminta päättyy ennen neljän kuukauden määräajan päättymistä, 1 momenttia sovellettaisiin jäljellä olevan määräajan aikana myös uuteen yritystoimintaan.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tämä toisi mukanaan uuden seurantavelvoitteen TE-toimistoille. Seuraaminen ja määräajan kulumisen tarkastelu sinällään on kuitenkin tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Työssäolovelvoitteen ja nuorten seuraamuksen täyttyminen

Esityksen 2 luvun 5 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan aika, jolta työnhakija saa työttömyysetuutta 2 luvun 5 a §:n perusteella, kerryttäisi muiden edellytysten täyttyessä 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettua työssäolovelvoitetta sekä 2 luvussa säädettyä koulutusta vailla olevia nuoria koskevaa seuraamusta. Työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviin kuuluisi näissä tilanteissa arvioida, onko työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä päätoimista, vaikka pää- ja sivutoimisuutta ei muutoin yleensä arvioitaisi. Pää- ja sivutoimisuutta arvioitaisiin tarvittaessa myös palkkatuen myöntämisen yhteydessä sekä arvioitaessa vuorotteluvapaalaissa (1305/2002) säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Pää- ja sivutoimisuuden arviointi olisi näissä tilanteissa kuitenkin tehtävä, mutta arviointi olisi tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Liikkuvuusavustus

Esityksen mukaan liikkuvuusavustusta koskevien muutosten tavoitteena on tehostaa työnhakijoiden alueellista liikkuvuutta laajentamalla avustuksen soveltamisalaa ja korottamalla avustuksen määrää. Työnhakijoita kannustettaisiin alueelliseen liikkuvuuteen muun muassa maksamalla liikkuvuusavustusta myös osa-aikatyöhön, jonka työaika on keskimäärin alle 18 tuntia viikossa. Lisäksi liikkuvuusavusta voitaisiin muiden edellytysten täyttyessä maksaa, jos työn aloittaminen edellyttää osallistumista työhön liittyvään koulutukseen. Myös perheellisten työnhakijoiden kynnystä vastaanottaa työtä kauempaa asuinpaikasta tai muuttaa työn takia toiselle paikkakunnalle madallettaisiin maksamalla liikkuvuusavustusta lapsikorotuksella korotettuna.

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa kaavailtuja muutoksia työllistymistä edistäviin pyrkimyksiin perustuen.

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Esityksen mukaan työttömyysturvalaissa säädettyä päätoimisten opintojen määritelmää muutettaisiin siten, että päätoimisina opintoina pidettäisiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan, ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen. Näitä opintoja pidetään työttömyysturvajärjestelmässä päätoimisena opiskeluna nykyisinkin, jos henkilöllä ei ole hyväksi luettavia opintosuorituksia, jotka vähentävät opiskelun edellyttämää työmäärää. Työttömyysturvalaissa säädetty päätoimisen opiskelijan määritelmä vastaisi opintotukilainsäädäntöön esitettyjä muutoksia.

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa yhdenmukaista sääntelyä kansalaisten yleisen sääntelytietämyksen ja yhdenvertaisen aseman parantamiseksi.

Yksikön päällikkö Raisa Erma

Johtava asiantuntija Ari Sormunen