Olli Mäenpää
2.4.2020

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi yrittäjien työttömyysturvaoikeuden väliaikaisesta järjestämisestä (TEM:n luonnos 31.3.2020)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain 11 lukuun lisättäväksi uusi 4 c §, jonka mukaan työmarkkinatukea voitaisiin maksaa päätoimisesti yrittäjänä työllistyneelle henkilölle, jonka päätoiminen työskentely yrityksessä katsottaisiin päättyneen ja päättymisen syynä olisi hyvin laajalle levinnyt vakava tartuntatauti. Lisäksi yrittäjän päätoimisen työskentelyn voitaisiin tietyin edellytyksin katsoa päättyneen, jos yritystoiminnasta saatava tulo on vähentynyt, ja tulon vähentyminen johtuisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista. Yrittäjän päätoiminen työskentely voitaisiin näissä tilanteissa katsoa päättyneeksi, vaikka yritystoimintaa ei lopetettaisi.

Uusi säännös olisi voimassa väliaikaisesti 30.6.2020 saakka. Säännöksen tarkoituksena on turvata yrittäjien perustoimeentuloa COVID 19 -pandemiasta johtuvien poikkeusolojen aikana mahdollistamalla yrittäjien pääsy työttömyysturvan piiriin. Sääntely liittyy toimenpiteisiin, joilla pyritään turvaamaan niiden yrittäjien toimeentuloa, joiden toimialaan kuuluu lähikontakti asiakkaiden kanssa ja joiden yritystoimintaan ja maksuvalmiuteen pandemia siten välittömästi vaikuttaa negatiivisella tavalla.

Ehdotetun säännöksen mukaan henkilön työskentelyn yrityksessä voitaisiin katsoa päättyneen, jos henkilön päätoiminen työskentely on päättynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin vuoksi tai jos henkilön yritystoiminnasta saama tulo olisi vähemmän kuin 1 089,67 euroa kuukaudessa, ja tulon vähentyminen johtuisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista. Ehdotettu tuloraja olisi sama kuin yrittäjän työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymisen kuukausittainen raja vuonna 2020.

Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVL 40/2018 vp).

Säännösehdotuksella pyritään turvaamaan yrittäjien toimeentuloa koronavirusepidemiasta johtuvissa poikkeusoloissa. Työvoimapoliittisiin edellytyksiin esitetyillä muutoksilla pyritään nopeuttamaan yrittäjän työttömyysturva-asian käsittelyä työ- ja elinkeinotoimistossa. Säännöksellä turvattaisiin siten perustuslaissa taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 26/2017, s. 37, PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43-44, ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 55).

Hyväksyttävän perusteen, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot

saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Yhdenvertaisuuden kannalta voidaan yleisesti todeta, että ehdotetulla säännöksellä laajennetaan työmarkkinatuen soveltamisalaa yrittäjiin, joiden toimeentulo on olennaisesti heikentynyt koronavirusepidemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi. Työmarkkinatuen myöntäminen tällaiselle yrittäjälle ei edellyttäisi yritystoiminnan lopettamista. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet, ja ehdotettu säännös on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lainmuutoksen tarkoitukseen vallitsevissa poikkeusoloissa, jotka valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.

Yhdenvertaisuudesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä koronavirusepidemian haitallisten vaikutusten lieventämiseksi tarpeelliseen sääntelyyn taloudellisen toiminnan suhteen. Erityisesti yrittäjiin talouden toimijana kohdistuvan etuussääntelyn erityispiirteiden ei sellaisenaan voida katsoa olevan yhdenvertaisuuden vastaista. Toisaalta nimenomaan yrittäjiin kohdistuvan sääntelyn voidaan ehdotetun säännöksen perusteella katsoa turvaavan työnhakijoiden ja yrittäjien tosiasiallista tasa-arvoa koronavirusepidemian aiheuttamassa tilanteessa.

Ehdotetun työmarkkinatuen edellytykset on määritelty niin, että erot muihin vastaavanluonteisen työttömyysperusteisen etuuden saajiin eivät muodostu mielivaltaisiksi tai suhteettomiksi. Ehdotettu säännös ei myöskään vaikuttaisi niihin yrittäjiin, joilla on oikeus työttömyysturvalainsäädännön perusteella saada työttömyysetuutta. Sääntelyn voidaan esitetyt näkökohdat huomioon ottaen katsoa sopeutuvan yhdenvertaisuuden vaatimuksiin.