STM/SVO/ETU/Maisonlahti

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

LISÄSELVITYS HALLITUKSEN ESITYKSESSÄ HE 38/2020 ESITETTYJEN MUUTOSTEN SOVELTAMISESTA

Pyynnöstä vastataan Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n, Kansaneläkelaitoksen ja eräiden muiden lausunnonantajien lausunnossaan esiin nostamiin seikkoihin seuraavasti.

Ehdotetun työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n 4 momentin soveltamisesta (päivärahakauden enimmäisaika)

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin, että lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä tarkemmin määriteltyjen edellytysten vallitessa lomautuksen perusteella maksettu työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö toteaa lausunnossaan lomautettujen osalta muun muassa seuraavaa:

> *Jos enimmäisajan jäädyttäminen halutaan rajata vain lomautettuihin, sen olisi syytä koskea kaikkia lomautusajalta maksettavia päivärahoja. Esityksessä on rajaava maininta: Säännöstä sovellettaisiin työttömyyspäivärahaan, jota maksettaisiin lain voimassa ollessa alkaneen lomautuksen perusteella lain voimassaolon aikana. Muualla esityksessä, esimerkiksi voimaantulosäännöksessä ja lainkohdassa puhutaan vain lomautuksen ajalta maksettavasta päivärahasta.*
>
> *Enimmäisajan jäädyttämisen rajaaminen esitetyllä tavalla hankaloittaa toimeenpanoa ja vaikeuttaa järjestelmätoteutusta. Muutos olisi huomattavasti suoraviivaisempaa toteuttaa järjestelmään, jos säännös koskisi kaikkia lomautusajalta maksettavia päivärahoja taikka kaikkia työttömyyspäivärahoja. Maksatusjärjestelmästä saataisiin silloin apua toimeenpanoon manuaalityötä vähentävänä tekijänä.*

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää huomion, että esityksen mukaisensa säännös aiheuttaa toimeenpanossa lisätyötä lomautettujakin koskevana. Yhteisjärjestö kiinnittää huomiota myös lakitekstin ja perusteluiden väliseen ristiriitaan.

Lakitekstin ja perusteluiden välisestä ristiriidasta

Voimaantulosäännöksen mukaan lain 6 luvun 7 §:n 4 momenttia sovelletaan työttömyyspäivärahaan, jota maksetaan 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen alkaneen lomautuksen perusteella ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta tai sen jälkeen ja päättyy 30 päivänä kesäkuuta 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan 2.4.2020 eduskunnalle annetun hallituksen esityksen perustelut eivät ole ristiriidassa lakitekstin kanssa. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön esiin nostama ristiriita on ollut hallituksen esityksen versiossa, jota on kuitenkin sittemmin korjattu muokkaamalla voimaantulosäännöstä vastaamaan sitä mitä

muutoksella on tavoiteltu. Aikataulusyistä lausunnon antajilla ei ole ollut käytössään lopullista hallituksen esitystä, mitä sosiaali- ja terveysministeriö pahoittelee.

Lain soveltamisesta vain lomautuksiin, jotka ovat alkaneet16.3.2020 tai sen jälkeen

Hallitus yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa totesi 16.3.2020 Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi ja linjasi erinäisistä toimenpiteistä. Hallituksen esityksen tarkoituksena, on että nyt käsillä olevien poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta työttömyysturvaan esitettävät muutokset kohdistuvat mahdollisimman hyvin niihin henkilöihin, jotka ovat joutuneet lomautetuiksi näiden vallitsevien olosuhteiden vuoksi. Työttömyysturvalakiin ehdotetuilla muutoksilla vastataan siihen työntekijöiden toimeentulon turvan vahvistamisen tarpeeseen, joka on seurannut muutoksista, joita on tehty työsopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin. Kyseiset muutokset mahdollistavat työnantajalle muun muassa tavanomaista nopeammat ja laajemmat mahdollisuudet työntekijöiden lomauttamiseen. Lakien soveltamisen ja voimassaolon keston osalta on pyritty mahdollisimman yhdenmukaisiin ratkaisuihin.

Näistä syistä johtuen muutos, jossa enimmäisaika ei väliaikaisesti kuluisi, on esityksessä kohdistettu lomautetuille, joiden lomautus on alkanut 16.3.2020 tai sen jälkeen, jolloin hallitus myös linjasi erinäisistä koronavirustilanteeseen liittyvistä toimenpiteistä.

Soveltamisen päättymisestä

Esityksessä ehdotetaan, että esitettyä väliaikaista 4 momenttia ei enää sovellettaisi ajalta 30.6.2020 tai sen jälkeen. Kansaneläkelaitos toteaa seuraavaa:

> *Kelan näkemyksen mukaan olisi loogista, että myös ehdotettua 6 luvun 7 §:n 4 momenttia sovellettaisiin perusteluissa mainitulla tavalla lain voimassaolon aikana eli 6.7.2020 saakka maksettavaan työttömyyspäivärahaan.*

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan nyt, että kyseistä säännöstä sovelletaan työttömyyspäivärahaan, jota maksetaan ajalta 30.6.2020 saakka. Tältä osin esitys on sovitettu soveltamiseltaan yhteen hallituksen esityksessä HE 26/2020 ehdotettujen, nyttemmin hyväksyttyjen työelämälainsäädäntöön esitettyjen muutosten kanssa, ja soveltamisen päättymistä mainittuna 30.6.2020 pidetään perusteltuna.

Ehdotetun työttömyysturvalain 5 luvun 3 a §:n soveltamisesta (palkansaajan työssäoloehto poikkeustilanteessa)

Esityksessä ehdotetaan, että jos palkansaaja ei täytä 26 kalenteriviikon jäsenyys- tai työssäoloehtoa, hänellä on kuitenkin oikeus perus- tai ansiopäivärahaan, jos hän on ollut vakuutettuna vähintään 13 edellistä viikkoa ja hän vakuutettuna ollessaan on ollut vähintään 13 viikkoa työssäoloehtoon luettavassa työssä. Säännöstä sovellettaisiin 16.3.2020 alkaen työnhakijaan, joka on ollut työssäoloehdon täyttävässä työssä vähintään yhden kalenteriviikon 1 päivänä maaliskuuta 2020 jälkeen. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö toteaa seuraavaa:

> *Voimaantulosäännöksen mukaan työnhakijaan sovelletaan 5 luvun 3 a §:ää sen jälkeen, kun hän on ollut työssäoloehdon täyttävässä työssä vähintään yhden kalenteriviikon 1 päivänä maaliskuuta 2020*

tai sen jälkeen. Jos työnhakijalla on vain yksi kalenteriviikko työssäoloehtoa kerryttävää työtä 1.3.2020 jälkeen ja hän täyttää tuolloin 13 viikon työssäoloehdon, mutta ei 26 viikon työssäoloehtoa, hänelle voidaan maksaa ansiopäivärahaa 13 viikon työssäoloehdon perusteella vasta 16.3.2020 alkaen. Väliin jää yksi viikko, jolta ansiopäivärahaa ei voida maksaa. Ei voi olla tarkoitus, että tällaisissa tilanteissa hakija ohjataan hakemaan perusturvaa vain viikon ajalta. Tuolle viikolle asetetaan todennäköisesti perusturvan omavastuuaika, joka taas tulee ottaa huomioon ansioturvajärjestelmässä, kun ansiopäivärahaa voidaan myöntää 16.3.2020 alkaen. Tilanne aiheuttaa sekaannusta ja hankaluuksia toimeenpanoon. Selkeämpää toimeenpanon kannalta olisi, että ensimmäinen työssäoloehtoa kerryttävä viikko olisi 8.3.2020 lukien.

Tavanomaista lyhyemmän työssäoloehdon perusteella työttömyyspäivärahan maksamisesta vasta 16.3.2020 jälkeen

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on tiedostettu Yhteisjärjestön lausunnossaan esiin nostama tilanne. Kuten edellä on todettu, esitetyissä muutoksissa, myös tavanomaista lyhyemmän työssäoloehdon soveltamisessa, on haluttu säilyttää kytkös edellä todettuun hallituksen 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteamaan poikkeusolosuhteiden tilaan jolloin hallitus linjasi erinäisistä toimenpiteistä. Hieman tätä kytköstä lieventäen esityksessä on haluttu ulottaa mahdollisuus lyhyempään työssäoloehtoon myös tilanteeseen, jossa viikko, joka välittömästi edeltää päivää 16.3.2020, ei kerrytä työssäoloehtoa, vaikkakin tämä jousto on hyvin tarkkarajainen. Näin esimerkiksi ne vaihtelevan työajan sopimuksella työskentelevät henkilöt, joiden työaika on voinut alkaa vähentyä jo maaliskuun ensimmäisen viikon jälkeen, voisivat päästä perus- tai ansiopäivärahalle.

Lisäksi tuodaan esiin seuraavaa. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön lausunnossaan esiin nostama tilanne koskee sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan kolmea tilannetta. Ensinnäkin se koskisi tilannetta, jossa henkilö on työmarkkinatuen hakija jaksolla, joka päättyi tai ylitti päivämäärän 15.3.2020, ja jolla henkilöllä olisi ollut tavanomaista lyhyempään työssäoloehtoon vaadittava viikko käytännössä viikolla 2.3.-8.3.2020. Näitä tilanteita syntynee, ja niissä lienee luontevaa pyrkiä neuvomaan työmarkkinatuen saajaa siten, että hän hakee etuutta Kansaneläkelaitokselta normaalilta neljän peräkkäisen kalenteriviikon taikka kuukauden hakujaksolta tai vaihtoehtoisesti yhtä viikkoa pidemmältä jaksolta kuin tavanomaisesti, 15.3.2020 saakka. Toiseksi se koskisi tilannetta, jossa henkilö täyttää peruspäivärahan työssäoloehdon kyseisellä viikolla. Näissä tilanteissa peruspäivärahan tavanomaista lyhyempää työssäoloehtoa voidaan kuitenkin soveltaa vasta 16.3.2020 alkaen, jolloin henkilölle edelleen edellä kuvatulla tavalla maksettaisiin työmarkkinatukea 15.3.2020 saakka. Näissä tilanteissa neuvonta ja menettely ei poikenne laajamittaisesti siitä, miten voimassa olevan lain aikana työttömyysturvan hakijaa neuvotaan, kun hän täyttää työssäoloehdon työttömyyskassan jäsenenä, ja häntä neuvotaan siirtymään etuuden hakijaksi työttömyyskassaan. Kolmanneksi kyseeseen tulisi tilanne, jossa ansiopäivärahan enimmäisaika on täyttynyt ennen 15.3.2020. Näiden tilanteiden lukumäärää ei olla valmistelun yhteydessä arvioitu. Lienee niin, että tätä aikaa koskevia työmarkkinatukihakemuksia on jo käsitelty, ja keskeistä on, mikäli lait vahvistetaan, ohjata näitä työmarkkinatuen hakijoita siirtymään ansiopäivärahan hakijoiksi, mikäli työssäoloehto on täyttynyt. Tältä osin menettely ei poikenne siitä, miten voimassa olevan lain aikana toimitaan, vaikkakin työssäoloehto olisi tavanomaista lyhyempi.

Säännöksen soveltamisen päättymisestä

Esityksessä ehdotetaan, että tavanomaista lyhyempää työssäoloehtoa ei sovellettaisi enää, jos työssäoloehto täyttyy niin, että ensimmäinen enimmäisajassa huomioitava maksettu työttömyyspäivärahapäivä olisi 6.7.2020 tai sen jälkeen. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö toteaa seuraavaa:

> *Lyhyemmän työssäoloehdon osalta myös soveltamisen loppuosa tuottaa ongelmia. Lakitekstissä todetaan, että lyhyempää työssäoloehtoa ei sovelleta, jos työssäoloehdon täyttymisen perusteella alkava enimmäisaika alkaisi 6 päivänä heinäkuuta 2020 tai sen jälkeen. Voimaantulon perusteluteksteissä sama asia kuvattu näin: Edelleen säädettäisiin, että työssäoloehto ei enää täyttyisi määräaikaisen säännöksen perusteella 6.7.2020 alkaen. Jos siis työssäoloehdon täyttymiseen tarvittaisiin kerryttäviä viikkoja ajalta 6.7.2020 lukien, työssä-oloehto olisi jälleen tavanomainen 26 kalenteriviikon mittainen työssäoloehto.*
>
> *Lakitekstin mukaan siis enimmäisajan alkaminen on määräävä, eli jos työssäoloehtoon tarvitaan vielä viikko 29.6.-5.7.2020 ja enimmäisaika alkaisi 6.7.2020, silloin ei enää voida soveltaa lyhyempää työssäoloehtoa. Voimaantulosäännöksen perustelutekstin mukaan taas lyhempi työssäoloehto kertyy 6.7.2020 asti. Tekstit ovat siis ristiriidassa keskenään.*

Lakitekstin ja perusteluiden välisestä ristiriidasta

Yhteisjärjestön lausunnossaan esiin nostama yksityiskohtaisten perusteluiden kohta, jonka mukaan tavallista 26 kalenteriviikon työssäoloehtoa sovellettaisiin uudestaan, jos työssäoloehdon täyttäviä viikkoa tarvittaisiin vasta ajalta 6.7.2020 lukien, on sisältynyt hallituksen esityksen luonnosversioon. Tällöinhän tavanomaista lyhyempään työssäoloehtoon voisi sisällyttää vielä viikon 27 (29.6.-5.7.), jolloin päivärahakauden enimmäisaika alkaisi maanantaina 6.7.2020, mikä ei ole tarkoitettu. Siirtymäsäännöksen perusteluista on poistettu korjauslistamenettelyllä edellä mainittu virke, joka kuuluu ” *Jos siis työssäoloehdon täyttymiseen tarvittaisiin kerryttäviä viikkoja ajalta 6.7.2020 lukien, työssä-oloehto olisi jälleen tavanomainen 26 kalenteriviikon mittainen työssäoloehto.”,* ja jonka voidaan nähdä olevan ristiriidassa itse voimaantulosäännöksen kanssa. Eduskunnalle annetun hallituksen esityksen HE 38/2020 voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan nyt:

> *Siirtymäsäännöksen 2 momentin mukaan lain 5 luvun 3 a §:ssä tarkoitetun tavanomaista lyhyemmän työssäoloehdon soveltaminen edellyttäisi, että työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi työssäoloehtoa kerryttävä kalenteriviikko 1.3.2020 jälkeiseltä ajalta. Jos viimeinen työssäoloehtoon huomioitava viikko olisi ajalta ennen 29.2.2020, henkilöön sovellettaisiin tavanomaista 26 kalenteriviikon työssäoloehtoa ja ansiopäivärahan ollessa kyseessä myös jäsenyysehtoa. Edelleen säädettäisiin, että työssäoloehto ei enää täyttyisi määräaikaisen säännöksen perusteella 6.7.2020 alkaen. Vastaavat aikamääreet koskisivat myös yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen työssäoloehtoa. Työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ssä tarkoitettu*

enimmäisajan ensimmäinen päivä voisi tavanomaista lyhyemmässä työssäoloehdossa olla 16.3.2020 tai sen jälkeen. Jos enimmäisaika on kesken, tavanomaista lyhyempi työssäoloehto ei käynnistäisi uutta enimmäisaikaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pahoittelee vielä sitä, että lausunnon antajilla ei ole ollut kiireellisestä aikataulusta johtuen käytettävissään hallituksen esityksen lopullista versiota.

Muista lausunnoissa esiin nostetuista seikoista

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan nostanut esiin ehdotuksia siitä, miten työttömyysturvan hakijoiden toimeentuloa olisi mahdollista turvata vähentämällä sellaista etuuskäsittelyyn liittyvää työtä, joka hidastaa etuuskäsittelyä.

Tältä osin todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen kanssa selvitetään parhaillaan, miten etuuskäsittelyä olisi mahdollista sujuvoittaa, ja tässä työssä työttömyysetuuksien toimeenpanijoiden näkemys toimista, joilla tavoite saavutetaan, on tärkeä huomioida.

Muilta osin lausunnonantajien lausunnoissaan esiin nostamat seikat eivät käsityksen mukaan anna aihetta lisälausuntoon tässä vaiheessa.