Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti, Helsingin ja Itä-Suomen yliopistot 22.4.2020

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, joka koskee julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun sekä työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaista muuttamista koskevia lakeja.

Lausun kunnioittavasti seuraavan.

Starttirahan enimmäiskesto

Starttirahan enimmäiskestoa ehdotetaan pidennettäväksi väliaikaisesti kuudella kuukaudella. Näin ollen starttirahaa voitaisiin myöntää yhteensä enintään 18 kuukaudeksi. Nykyiseen tapaan starttiraha myönnettäisiin yhä kuuden kuukauden pituisissa jaksoissa.

Starttirahan enimmäiskeston pidentämisen tavoitteena kerrotaan olevan turvata starttirahaa saavien yrittäjien mahdollisuus yritystoiminnan käynnistämiseen ja vakiinnuttamiseen COVID-19-pandemian aiheuttamasta tilapäisestä toimintaedellytysten heikkenemisestä huolimatta. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan ehdoteta kirjattavaksi säädöstekstiin, vaan muutos toteutettaisiin ainoastaan kirjaamalla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lain (916/2012) 8 luvun 1 §:n 1 momenttiin (1456/2012) 12 kuukauden enimmäiskeston sijasta 18 kuukautta.

Säännöksen perusteluissa tuodaan esille, että työ- ja elinkeinotoimiston tulee harkitessaan yrittäjän aloitteesta starttirahan myöntämisen jatkoa ottaa nimenomaan huomioon COVID-19-pandemian vaikutus yritystoimintaan. Tämä perusteluihin kirjattu tarkoitus ei kuitenkaan välity säädöstekstin lukijalle ja tältä osin kysymys on perusteluilla säätämisestä.

Käsitykseni mukaan starttirahakauden pidennys tulisi säädöstekstissä kytkeä tavalla tai toisella COVID-19-pandemian vaikutuksiin.

Perusteluissa ohjataan työ- ja elinkeinotoimiston suorittamaa harkintaa seuraavasti:

> ”Pandemian voidaan katsoa vaikuttavan erityisesti sellaisiin yrittäjiin, joiden toiminta pandemiaan liittyvien rajoitusten vuoksi on keskeytynyt tai toimintaa on normaalia vähemmän esimerkiksi asiakkaiden vähyyden vuoksi. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon myös muun muassa se, että yritystoiminnalla arvioidaan olevan kannattavan liiketoiminnan edellytykset pandemian laantuessa ja että yrittäjän toimeentulo on edelleen riippuvainen starttirahasta. Starttirahakauden pidentämistä voidaan pitää perusteltuna, jos toiminnan haasteet ovat johtuneet suoraan tai välillisesti pandemiaan liittyvistä rajoitteista eivätkä sinällään kannattavan liiketoiminnan edellytysten puuttumisesta. Mahdollisuus pidennettyyn starttirahakauteen koskisi niitä, joiden starttirahajakso on meneillään ehdotetun lain voimaan tullessa. Väliaikainen enimmäiskeston pidennys katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ulottaa myös niihin, jotka aloittavat yritystoiminnan starttirahalla pandemian aikana, koska talouden elpyminen ja toimintaedellytysten palautuminen kestävät todennäköisesti jonkin aikaa pandemiaan liittyvien rajoitusten purkamisen jälkeen ja saattavat siten vaikuttaa myös poikkeusolojen aikana aloittaneiden yrittäjien toimintaedellytyksiin. Erityisesti näiden yrittäjien kohdalla tulisi arvioitavaksi viimeistä kuuden kuukauden jatkopäätöstä tehtäessä, häiriintyikö koronavirustilanteen aikana aloitettu yritystoiminta enemmän tai pidempikestoisesti kuin starttirahaa alun perin myönnettäessä arvioitiin, jolloin starttirahan myöntäminen pidempikestoisena olisi perusteltua.”

Edellä esitetyistä perusteluista saa sellaisen käsityksen, että COVID-19-pandemian vaikutuksia ei otettaisi huomioon arvioitaessa starttirahakauden jatkoa ensimmäisen kuuden kuukauden jakson jälkeen lukuun ottamatta niitä, jotka aloittavat yritystoiminnan starttirahalla pandemian aikana. Jos pandemian vaikutuksia ei oteta huomioon arvioitaessa starttirahan pidentämistä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen vaan ainoastaan harkittaessa sen pidentämistä 12 kuukauden jälkeen 18 kuukauteen, ei yrittäjien kohtelu ole yhdenvertaista. Tämä epäkohta on mielestäni korjattava, ja tarkoituksenmukaista olisi kirjata säädöstekstiin myös se, missä vaiheessa ja miten COVID-19-pandemian vaikutukset voivat ylipäänsä tulla otettaviksi huomioon starttirahakauden kestossa.

Työnhakijan haastattelut

Ehdotetun muutoksen myötä työnhakijan ensimmäinen haastattelu (kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta) järjestettäisiin vain silloin, kun työ- ja elinkeinotoimisto pitää haastattelun

järjestämistä tarkoituksenmukaisena. Tällä hetkellä haastattelu on järjestettävä, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:n 2 momentin näkökulmasta (velvoite edistää työllisyyttä) pidän ongelmallisena sitä, että työnhakijan mahdollisuus alkuhaastatteluun jäisi riippumaan kunkin yksittäisen työ- ja elinkeinotoimiston suorittamasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Ongelmallisuutta lisää se, että perustelujen mukaan tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa olisi muun ohessa otettava huomioon työ- ja elinkeinotoimiston resurssit. Mikäli esityksen tavoitteena on yksinomaan helpottaa työ- ja elinkeinotoimistojen työmäärää, olisi esitys ja säännös kirjoitettava tuoden tämä peruste (resurssien rajallisuus) avoimesti ilmi. Edelleen olisi tuotava esille säännöksen mahdollinen vaikutus käytännössä eli, että alkuhaastattelut voivat jäädä pääosin suorittamatta. Joka tapauksessa – jätettäessä esitys ennalleen tai muutettaessa sitä – olisi asiaa arvioitava yksityiskohtaisesti perusoikeuksien näkökulmasta.

Luonnoksessa esitetään myös sitä, että työ- ja elinkeinotoimiston tulisi vain pyrkiä järjestämään työnhakijan myöhemmät määräaikaishaastattelut kolmen kuukauden välein. Laissa ei siis enää säädettäisi työ- ja elinkeinotoimiston ehdottomasta velvollisuudesta järjestää työttömän työnhakijan haastattelu kolmen kuukauden välein. Perustelujen mukaan arvioitaessa mahdollisuutta järjestää mainittuja haastatteluja voitaisiin tilanteen niin vaatiessa ottaa huomioon samoja seikkoja kuin alkuhaastatteluja järjestettäessä. Tämänkin muutosesityksen perusteena on COVID-19-pandemian vaikutukset ja tavoitteena on vähentää TE-toimistojen työmäärää.

Tältä osin viittaan näkemykseeni, joka on yllä alkuhaastattelua koskevassa kohdassa ja totean, että tämänkin muutoksen hyväksyttävyys perusoikeuksien kannalta olisi kyettävä perustelemaan nyt esitettyä paremmin.

Työnhaun käynnistäminen verkkopalvelussa ja työnhaun voimassaolo

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että verkkopalvelussa työnhaun käynnistämiseen liittyvien toimien yhteydessä edellytettävään palvelutarpeen arvioimiseksi tarpeellisten tietojen antamisen ja työllistymissuunnitelmaluonnoksen laatimisen laiminlyönti ei johtaisi työnhaun voimassaolon päättymiseen.

Tältä osin minulla ei ole huomautettavaa.

Työnhakijan lyhytkestoiset opinnot

Jotta työnhakijan ei tarvitse keskeyttää opintojaan, työttömyysturvalakia esitetään muutettavaksi väliaikaisesti siten, että työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen jatkuu työttömyysturvalaissa tarkoitettujen lyhytkestoisten opintojen estämättä, vaikka opinnot viivästyisivät COVID-19-pandemian takia.

Minulla ei ole huomauttamista tästä esityksestä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että käytännössä voi olla hankalaa näyttää sitä, onko viivästymisen syynä juuri (ja ainoastaan) COVID-19-pandemia. Ainakin eräissä oppilaitoksissa on toteutettu luovia ratkaisuja, jotta opinnot voivat jatkua pandemiasta huolimatta. Näin ollen pelkkä pandemia-aika ei sellaisenaan aina tarkoita opintojen viivästymistä.

Työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti

Tältä osin minulla ei ole huomauttamista.

Työllistymistä tukevan palvelun keskeyttäminen

Työttömyysturvalakia esitetään muutettavaksi niin, että työnhakijalla on pätevä syy keskeyttää palvelu COVID-19-pandemiasta johtuvasta perustellusta syystä. Tästä minulla ei ole huomauttamista.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja