HE 93/2020 vp

Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti,
Helsingin ja Itä-Suomen yliopistot 7.6.2020

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:n muuttamisesta sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien muuttamisesta.

Lausun kunnioittavasti seuraavan.

Lomautettujen oikeus työttömyysetuuteen

Työttömyysturvalain väliaikaisen muutoksen myötä lomautetulla on oikeus aina 31.7.2020 saakka työttömyysetuuteen myös yli kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön aikana. Muutoksen voimaantullessa oletuksena oli, että koronaviruspandemia voisi olla ohi lyhyehkössä ajassa, eikä lomautetuilla olisi pandemian aikana välttämättä tosiasiallisesti mahdollisuutta hakeutua muuhun työhön. Pandemian pitkittyessä ja siihen liittyviä rajoituksia vähitellen purettaessa työmahdollisuuksia on kuitenkin katsottu olevan enenevässä määrin.

Työttömyysturvalain määräajan voimassaolevaa lomautetun työttömyysturvaoikeutta koskevaa säännöstä ehdotetaankin nyt muutettavaksi siten, että lomautetun työllistyessä kokoaikaiseen työhön yli kahden viikon ajaksi hänellä ei olisi enää oikeutta työttömyysetuuteen. Työttömyysetuus maksettaisiin muiden edellytysten täyttyessä täysimääräisenä ”työsuhteen alkamiseen asti ja työsuhteen päättymispäivää seuraavasta päivästä lukien”. Tältä osin lomautetun työttömyysturvaoikeuteen sovellettaisiin jälleen työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevia

normaaleja säännöksiä. Lomautettujen työttömyysturvaoikeutta koskevaa työttömyysturvalain väliaikaista 11 luvun 4 b §:ää ehdotetaan siis muutettavaksi sisällöllisesti siten, että työllistyminen yli kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön estäisi työttömyysetuuden saamisen. Tämän muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2020 (lakiehdotus 1). Samalla väliaikaisen säännöksen voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2020 saakka (lakiehdotus 3).

Ehdotettua muutosta, jonka myötä lomautetun työllistyminen yli kahdeksi viikoksi estää työttömyysetuuden saamisen, on hyväksyttävä hallituksen esittämillä perusteilla. Riittävää ei kuitenkaan voi olla pelkkä työllistyminen vaan työajan pituus ja sen myötä työstä saatavat ansiot. Jos tässä yhteydessä kokoaikatyöllä tarkoitetaan samaa kuin työttömyysturvalain (1290/2002) 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa, olisi se tuotava selkeästi esille. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan *kokoaikatyöllä* tarkoitetaan työsuhteessa tehtyä työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta (1439/2011). Näin ollen nyt käsillä olevassa esityksessäkin ratkaisevaa tulisi nimenomaan olla työskentelyn keston ohella työaika ja työstä muodostuva ansio. Esitys on kuitenkin kirjoitettu niin, että pelkkä työllistyminen (=työsuhde) yli kahdeksi viikoksi estäisi työttömyysetuuden saamisen, mikä ei voine olla tarkoitus. Vähintäänkin perusteluissa tulisi siis määritellä työttömyysetuuden saamisen estävä kokoaikatyö. Jos sillä tarkoitetaan samaa kuin työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa, on perusteluihin yksinkertaista lisätä viittaus mainittuun työttömyysturvalain säännökseen.

Kun ehdotettu säännös saattaa koskea useita sellaisia henkilöitä, joilla ei välttämättä ole työttömyysturvasäännösten tuntemusta, olisi hyvä, että ”yli kaksi viikkoa” -ilmaisua selitettäisiin perusteluissa ilmaisemalla se myös päivissä (vähintään 15 kalenteripäivää?).

Perusteluissa on myös käsitykseni mukaan virheellisesti lähdetty siitä, että lomautuksen aikana lomautettu voisi työllistyä ainoastaan muun kuin oman työnantajansa palvelukseen. Tähän väärinymmärrykseen viittaa perustelujen sivulla 6 oleva toteamus, joka kuuluu seuraavasti: ”Työttömyysetuus maksettaisiin muiden edellytysten täyttyessä täysimääräisenä työsuhteen alkamiseen asti ja työsuhteen päättymispäivää seuraavasta päivästä lukien.” Lomautettu voi toki työllistyä myös palaamalla takaisin omaan työhönsä, ja tämä paluu voi olla nimenomaan väliaikainen. Kun työsuhde ei katkea lomautuksen aikana, ei lomautetun työntekijän työhönpaluussa ole kysymys esityksessä todetusta ”työsuhteen alkamisesta”. Toki lomautettu voi lomautuksen aikana työllistyä myös solmimalla uuden työsopimuksen muun kuin oman

työnantajansa kanssa ja tällöin hänellä voi olla yhtä aikaa voimassa useampi työsuhde. Tällöin on ylipäänsä relevanttia puhua työsuhteen alkamisesta.

Työttömyysetuuden menettämisen on oltava seurauksena riippumatta siitä, palaako lomautettu yli kahdeksi viikoksi kokoaikaisesti omaan työhönsä vai työllistyykö hän vastaavasti lomautuksen aikana toisen työnantajan palveluksessa.

Edelleen on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lomautettu voi pyrkiä hankkimaan elantonsa useasta eri yhtäaikaisesta työsuhteesta. Kokoaikatyö voi siis muodostua usean eri työsopimuksen perusteella ja näin siis usean eri työsuhteen perusteella tehtävästä työstä. Tarkoituksenmukaista ei liene rajata esitystä koskemaan vain yhdestä työsuhteesta muodostuvaa yli kaksi viikkoa kestävää kokoaikatyötä.

Lisäksi olisi otettava huomioon se, että ainakin teoriassa kysymys voisi olla myös työllistymisestä virkasuhteeseen.

Muilta osin minulla ei ole huomautettavaa esitykseen.

Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen

Yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevaa työttömyysturvalain väliaikaista 11 luvun 4 c §:ää ehdotetaan muutettavaksi sisällöllisesti siten, että työllistyminen yli kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön estäisi työttömyysetuuden saamisen. Lisäksi säännöstä selkeytettäisiin siltä osin kun kysymys on omassa työssä työllistymisen vaikutuksista. Nämä muutokset tulisivat voimaan 1.8.2020 (lakiehdotus 1). Perustelujen osalta hallitus viittaa siihen, mitä esityksen luvussa 2.1 kerrotaan lomautetuista. Samalla väliaikaisen säännöksen voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2020 saakka (lakiehdotus 4). Tämä johtaisi siihen, että väliaikainen säännös olisi voimassa sisällöltään muuttamattomana 31.7.2020 asti ja sisällöltään muutettuna ajalla 1.8. – 31.12.2020.

Siltä osin kuin työllistyminen yli kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön estäisi yrittäjän työttömyysetuuden saamiseen, viittaan yllä lomautettujen kohdalla esittämääni. Tässä yhteydessä on siis myös otettava huomioon se, että pelkkä työllistyminen kokoaikatyöhön ei voi olla ratkaiseva, vaan työajan pituus ja sen myötä työstä saatavat ansiot. Kokoaikatyö tulee myös tässä kohdin perustella.

Muilta osin minulla ei ole huomautettavaa esityksestä.

Työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti

Työllistymissuunnitelmien toteuttamisen automaattinen seuranta verkkopalvelussa on keskeytetty. Lisäksi työttömyysturvalakia on muutettu väliaikaisesti siten, että säännöstä, joka koskee työttömyysetuuden menettämistä työllistymissuunnitelman toteuttamatta jättämisen perusteella, ei sovelleta. Mainitut väliaikaiset muutokset ovat voimassa 31.7.2020 asti. Nyt hallitus esittää väliaikaisten poikkeusten voimassaolon jatkamista 31.12.2020 saakka (lakiehdotus 6).

Minulla ei ole huomauttamista esityksestä tältä osin.

Työllistymistä tukevan palvelun keskeyttäminen

Työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:ään on väliaikaisesti lisätty 4 momentti, jonka mukaan työnhakijalla voidaan katsoa olevan pätevä syy keskeyttää palvelu COVID19-pandemiasta johtuvasta perustellusta syystä. Väliaikainen muutos on voimassa 31.7.2020 asti. Nyt voimassaoloa esitetään jatkettavaksi 31.12.2020 saakka (lakiehdotus 6).

Tästä esityksestä minulla ei ole huomauttamista.

Työnhakijan haastattelut

Työ- ja elinkeinotoimistoille on annettu väliaikaisesti harkintavaltaa työnhakijan haastattelujen järjestämisessä (HE 58/2020 vp). Väliaikaisesti voimassa olevan säännöksen mukaan työnhakijalle järjestetään ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta vain silloin, kun se työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan on tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan säännöksen perustelujen mukaan huomioon esimerkiksi työnhakijan työkokemus, koulutus, alueen työmarkkinatilanne ja työ- ja elinkeinotoimiston resurssit. Myös työ- ja elinkeinotoimiston ehdotonta velvollisuutta järjestää työttömälle työnhakijalle määräaikaishaastattelu kolmen kuukauden välein on lievennetty. Väliaikaisen säännöksen mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee pyrkiä järjestämään määräaikaishaastattelu kolmen kuukauden välein. Arvioitaessa mahdollisuutta järjestää näitä haastatteluja voidaan perustelujen mukaan ottaa

huomioon samoja seikkoja kuin niin sanottuja alkuhaastatteluja järjestettäessä. Väliaikainen muutos on voimassa 30.6.2020 asti.

Nyt hallitus esittää edellä mainitun väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamista vuoden 2020 loppuun saakka (lakiehdotus 5). Samalla lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset siitä, että tarkoituksenmukaisuusharkinnassa on huomioitava työnhakijan palvelutarve, alueen työmarkkinatilanne ja työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitaminen (lakiehdotus 2). Työnhakijan palvelutarpeen osalta huomioon otettavia seikkoja olisivat muun muassa henkilön työkokemus, koulutus ja työllistymisvalmiudet. Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamisella esityksessä viitataan siihen, että lomautettujen ja muiden työttömäksi jäävien ja työnhakijaksi ilmoittautuvien henkilöiden määrä vaihtelee eri puolilla maata, ja työ- ja elinkeinotoimistojen keskeinen tehtävä on huolehtia työnhaun voimassaolon alkamisesta ja työttömyysetuuden maksamisen niin sanottujen työvoimapoliittisten edellytysten ratkaisemisesta. Ehdotetun säännöksen katsotaan mahdollistavan eri alueiden resurssitilanteen huomioimisen. Myös työ- ja elinkeinotoimiston toimialueen työmarkkinatilanne tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa kokonaisuusharkinnassa huomioon esimerkiksi siten, että työnhakijan haastattelu järjestettäisiin niille hakijoille, jotka työkokemuksensa ja koulutuksensa puolesta voisivat työskennellä työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Vastaavia seikkoja kerrotaan huomioidun työ- ja elinkeinotoimiston harkinnassa väliaikaisen säännöksen voimassaoloaikana. Hallitus katsoo kuitenkin tarpeelliseksi täydentää säännöstä, kun sen voimassaoloa ehdotetaan jatkettavan. Tarkoituksena kerrotaan olevan korostaa sitä, että työnhakijalla olisi mahdollisuus haastatteluun, jos haastattelulla voidaan edistää hänen työllistymistään COVID19 -pandemian aikana.

Olen 22.4.2020 lausunut valiokunnalle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun sekä työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaista muuttamista koskevia lakeja koskevasta esityksestä. Siinä yhteydessä pidin ongelmallisena sitä, että työnhakijan mahdollisuus alkuhaastatteluun ja määräaikaishaastatteluun ehdotettiin jäävän riippumaan kunkin yksittäisen työ- ja elinkeinotoimiston suorittamasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, ja että haastattelun tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa tuli perustelujen mukaan ottaa huomioon muun ohessa työ- ja elinkeinotoimiston resurssit.

Nyt esitetty täydennys säädöstekstiin niistä seikoista, jotka on otettava huomioon työ- ja elinkeinotoimiston suorittamassa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa, korjaa aiemmin esille ottamiani epäkohtia ja on työnhakijan oikeusturvaa vahventava muutos.

Verkkopalvelun käyttö ja työnhaun voimassaolo

Minulla ei ole huomauttamista esitykseen sisällöllisesti.

Siltä osin kuin on kysymys mahdollisuudesta korjata työnhaun voimassaoloa takautuvasti 16.3.2020 lähtien, olisi kyettävä varmistamaan asiakkaiden riittävä informointi. Kun säännöksen takautuva soveltaminen edellyttää henkilön pyyntöä, olisi työ- ja elinkeinotoimistojen informoitava asiakkaita selkeästi ja näkyvästi tällaisesta mahdollisuudesta.

Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Minulla ei ole huomauttamista esityksestä.

Starttirahan enimmäiskesto

Väliaikaista säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenisi starttirahan myöntämisen jatkamisen 12 kuukauden jälkeen edellyttävän laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista johtuvaa perusteltua syytä. Tällaisen syyn olemassaolo olisi työ- ja elinkeinotoimiston arvioitava. Tämä nykyistä muotoilua selventävä esitys on kannatettava.

Esityksen mukaan mahdollisuus pidennettyyn starttirahakauteen koskisi niitä, joiden starttirahajakso on meneillään ehdotetun lain voimaan tullessa ja niitä, jotka aloittavat yritystoiminnan vuoden 2020 loppuun mennessä. 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.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta voitaneen pitää perusteltuna, että myös vuoden 2020 loppuun mennessä yritystoiminnan aloittavat yrittäjät voivat saada hyödykseen väliaikaisen starttirahan enimmäiskeston pidennyksen. Kiinnittäisin kuitenkin tavalla tai toisella huomiota siihen, että myönnettäessä starttirahaa lain voimaantulon jälkeen ensimmäistä kertaa vuoden 2020 aikana, tulisi varmistua tavanomaista perusteellisemmin siitä, että aloitettava liiketoiminta on

kannattavaa pandemiasta ja sen mahdollisista seurauksista huolimatta. Tällä hetkellä seuraukset ovat pääosin ennakoitavissa toisin kuin niiden yrittäjien kohdalla, jotka aloittivat toimintansa ennen pandemiaa. Pandemian ennakoitavissa olevat seuraukset voivat johtaa siihen, että liiketoiminnan ei arvioida olevan juuri niistä johtuen kannattavaa, mikä estää starttirahan myöntämisen. Näin ollen ne, joille starttirahaa tullaan myöntämään vuoden 2020 loppuun mennessä, toiminevat pääosin aloilla, joihin pandemian seuraukset eivät ulotu. Näin ollen heidän kohdallaan ei välttämättä tule myöskään olemaan käsillä tilannetta, jossa starttirahan kestoa olisi jatkettava kuudella kuukaudella hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista johtuvasta perustellusta syystä.

Kunnioittavasti



Jaana Paanetoja