Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

9.6.2020 VN/2983/2020

Hallituksen esitys 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 (HE 93/2020 vp)

ASIANTUNTIJAKUULEMINEN 10.6.2020; TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen 93/2020 vp, jossa esitetään työttömyysturvalain (1290/2002) ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) väliaikaisten COVID-19 –pandemiaan liittyvien muutosten voimassaolon jatkamista. Samalla tehtäisiin eräitä pienempiä pandemiaan liittyviä väliaikaisia muutoksia.

1 TIIVISTELMÄ HALLITUKSEN ESITYKSEN KESKEISESTÄ SISÄLLÖSTÄ

Lomautetut ja yrittäjät

Lomautettujen työttömyysturvaoikeutta ja yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevien työttömyysturvalain väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2020 asti.

Väliaikaisten säännösten sisältöä muutettaisiin siten, että työllistyminen kokoaikatyöhön yli kahden viikon ajaksi estäisi työttömyysetuuden saamisen.

Yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevan säännöksen voimassaolon jatkaminen lisäisi valtiolle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 43,5 miljoonaa euroa.

Työttömyysturvaseuraamukset

Myös eräitä työttömyysturvaseuraamuksia koskevien työttömyysturvalain väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2020 asti.

Väliaikaisten säännösten perusteella työnhakijalla ei ole työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä velvollisuutta noudattaa työllistymissuunnitelmaa. Lisäksi työttömyysturvalakiin on väliaikaisesti lisätty säännös, jonka perusteella työnhakijalla voi keskeyttää työllistymistä tukevan palvelun työttömyysetuutta menettämättä (eli korvauksetonta määräaikaa ei aseteta), jos keskeyttämiseen on pandemiasta johtuva perusteltu syy.

Työnhakijan haastattelut

Työnhakijan haastattelun järjestämistä ja työnhaun voimassaoloa koskevien julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2020 asti. Laissa kuitenkin täsmennettäisiin niitä seikkoja, jotka TE-toimiston on otettava huomioon haastattelun järjestämistä harkittaessa.

Työhaun voimassaolo ja verkkopalvelun käyttö

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia on muutettu väliaikaisesti siten, että henkilön työnhaun voimassaolo ei pääty hänen erehdyttyään TE-toimiston verkkopalvelun käyttämisessä työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä. Säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2020 asti.

Säännöstä muutettaisiin lisäksi siten, että se koskisi myös tilanteita, joissa työnhakija on verkkopalvelun kautta ilmoittanut TE-toimistolle muutoksesta tilanteessaan ja erehtynyt tässä yhteydessä verkkopalvelun käyttämisessä.

Työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin lisättäisiin väliaikaiset säännökset, joiden perusteella työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella voidaan jatkaa, jos opinnot viivästyvät COVID-19 –pandemian takia. Säännökset olisivat voimassa 31.12.2020 asti.

Starttiraha

Starttirahan enimmäiskeston pidentämistä 12 kuukaudesta 18 kuukauteen koskevan väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2021 asti.

Starttirahaa koskeva muutos lisäisi valtiolle aiheutuvia menoja arviolta yhteensä noin 8,6 miljoonaa euroa vuosina 2021 ja 2022.

2 TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE MUIDEN LAUSUNNONANTAJIEN NÄKEMYKSISTÄ

Uudenmaan TE-toimiston lausunto

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan työttömyysturvalakia tulisi selkeyttää siten, että yrittäjille maksettavaa työmarkkinatukea koskevaa väliaikaista säännöstä sovellettaisiin myös sivutoimisiin yrittäjiin silloin, kun heillä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen jostakin muusta kuin yritystoiminnasta johtuvasta syystä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei kyse olisi pelkästään väliaikaisesti voimassaolevan säännöksen selkeyttämisestä, vaan melko perustavanlaatuisesta muutoksesta. Yrittäjien työmarkkinatukioikeus on suunnattu niille yrittäjille, jotka eivät täytä yritystoimintaan liittyviä työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevissa ”normaaliajan” säännöksissä säädettyjä edellytyksiä.

Jos työmarkkinatukioikeus laajennettaisiin koskemaan myös niitä yrittäjiä, joilla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen jonkin muun kuin yritystoiminnan päätoimisuuteen liittyvä syyn takia, lähtökohta olisi ko-

konaan toinen. Tällaisen muutoksen tekeminen edellyttäisi huolellista valmistelua muun muassa siltä osin, mitkä etuuden saamisen esteet syrjäytyisivät sekä milloin yritystoiminta olisi tullut viimeistään aloittaa ja missä laajuudessa sitä olisi tullut harjoittaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittu muutos ei ole tehtävissä tällaisessa aikataulussa. Sama koskee Uudenmaan TE-toimiston näkemystä siitä, että väliaikaiset poikkeukset tulisi ulottaa koskemaan myös omassa työssä työllistyviä. Tämä muutos toisi työttömyysetuuden piiriin kokonaan uusia henkilöryhmiä.

Uudenmaan TE-toimisto tulkitsee lausuntonsa mukaan työttömyysturvalakia siten, että lomautetulle tai työmarkkinatukea työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen perusteella saavalle yrittäjälle ei voitaisi asettaa työssäolovelvoitetta toistuvan työnantajan tarjoamasta työstä kieltäytymisen perusteella. Käytännössä näissä tilanteissa on kyse varmasta työpaikasta kieltäytymisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:n sanamuotoon ja toteaa, että säännöksissä viitataan työstä kieltäytymisen osalta kaikkiin 2 a luvun säännöksiin. Työnhakijalle voidaan siten asettaa työnantajan tarjoamasta työstä kieltäytymisen perusteella korvaukseton määräaika (eli ns. karenssi) ja menettelyn toistuessa työssäolovelvoite, eli työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi.

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan työttömyysturvalakia tulisi lisäksi muuttaa väliaikaisesti siten, että työnhakijalle ei asetettaisi korvauksetonta määräaikaa hakijan kieltäydyttyä työllistymistä edistävästä palvelusta, josta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan työttömyysetuuden velvoittavuuteen ei tulisi luoda enempää poikkeuksia. Ministeriö katsoo, että TE-toimiston tulisi ratkaista asia työkäytäntöjä kehittämällä.

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitos toteaa lausunnossaan, että ”*voimassa olevan työttömyysturvalain 4 luvun 1 § 3 kohta estää työmarkkinatuen myöntämisen kokoaikatyössä työllistyvälle henkilölle. Kokoaikatyön vaikutuksen tutkiminen kahden eri viranomaisen toimesta on esimerkki työttömyysturvaprosessiin sisältyvistä päällekkäisitä viranomaistehtävistä*.”

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa työttömyysturvalain 4 luvun 1 §:n 3 kohtaan ja toteaa, että sanamuodon mukaan säännöksessä säädetään sovitellun työttömyysetuuden maksamisesta enintään kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön vastaanottaneelle työnhakijalle. Ministeriön näkemyksen mukaan kyse on eri asiasta kuin työttömyysturvaoikeuden epääminen työnhakijalta, joka on vastaanottanut yli kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n lausunto

SAK ry:n mukaan ”*osa työttömyysturvalla omaehtoisia opintoja suorittavista työttömistä saattaa kuitenkin joutua aikarajauksen vuoksi väliinputoajiksi. Näin voisi tapahtua heille, joiden omaehtoisten opintojen enimmäisaika ei olisi päättymässä vielä vuonna 2020, mutta joiden opinnot*

eivät ole voineet tai eivät voi edetä suunnitellusti pandemian aiheuttamien muutosten vuoksi tänä vuonna."

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei väliaikaisen säännöksen voimassaoloa tulisi ulottaa esitettyä pitemmälle. Jos COVID-19 –pandemia pitkittyy vielä syksyllä, väliaikaisten toimien voimassaoloa ja mahdollisia muutostarpeita joudutaan joka tapauksessa tarkastelemaan uudelleen.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n lausunto

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry toteaa olevan *"tärkeää, että väliaikaisten muutosten voimassaolon päättymisestä ei aiheudu työttömyysetuuden takautuvia korjauksia. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi lomautetuilta ei tutkita päätoimisia opintoja eikä työllistymistä yritystoiminnassa tai omassa työssä. Muutoksesta ei saisi aiheutua tilanteita, joissa lain voimassaolon päätyttyä henkilö todetaankin takautuvasti päätoimiseksi opiskelijaksi tai yrittäjäksi."*

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työttömyysturvalain väliaikaisesti voimassa olevien säännösten mukaiset edellytykset täyttävä työnhakija ei menetä oikeuttaan työttömyysetuuteen ko. säännösten voimassaolon ajalta.

Sen sijaan väliaikaisten säännösten voimassaolon päättyessä työnhakijan tulee täyttää ko. ajankohdasta lukien voimassa olevat etuuden saamisen edellytykset. Tämä ei tarkoita asian ratkaisemista uudelleen siltä osin, kun asia koskee oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona väliaikainen muutos on ollut voimassa.

Oikeustieteen tohtori Jaana Paanetojan lausunto

Oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja esittää useita näkemyksiä muutoksesta, jonka perusteella lomautetuilla ei enää olisi yli kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön estämättä oikeutta työttömyysetuuteen eikä yrittäjillä olisi vastaavasti oikeutta työmarkkinatukeen. Tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettu muutos tarkoittaa sitä, että sovellettavaksi tulisivat työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevat ”normaaliajan” säännökset.

Paanetojan mukaan ”*Riittävää ei kuitenkaan voi olla pelkkä työllistyminen vaan työajan pituus ja sen myötä työstä saatavat ansiot.*” Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sekä esitetyssä työttömyysturvalain 11 luvun 4 b että 4 c §:n muutoksessa mainitaan säännöstasolla työllistyminen nimenomaan kokoaikatyöhön.

Vaikka työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c § ovat voimassa väliaikaisesti, niitä sovellettaessa sovelletaan myös muun muassa työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jossa on määritelty, mitä kokoaikatyöllä tarkoitetaan työajan osalta. Vastaavia ilmauksia työllistymisestä kokoaikatyöhön on käytetty muuallakin työttömyysturvalaissa (4 luvun 1 § ja 10 luvun 2 §), ja ko. säännökset ovat olleet voimassa useita vuosia.

Paanetoja toteaa lausunnossaan myös, että ”*Perusteluissa on myös käsitykseni mukaan virheellisesti lähdetty siitä, että lomautuksen aikana lomautettu voisi työllistyä ainoastaan muun kuin oman työnantajansa palvelukseen.*” Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei perusteluissa ole

virheellistä lähtökohtaa. Jos lomautettu palaa kokoaikatyöhön oman työnantajansa palvelukseen yhdeksikin päiväksi, hän ei työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta ole tänä aikana lomautettu eikä hänellä sen vuoksi ole oikeutta työttömyysetuuteen. Oikeus etuuteen jatkuu tilapäisen työhön palaamisen päätyttyä, jos lomautuskin jatkuu ja muut etuuden saamisen edellytykset täyttyvät.

Edellä lomautetun tilapäisestä työhön paluusta lausuttu perustuu työttömyysturvalain toistaiseksi voimassaoleviin ”normaaliajan” säännöksiin, joista ei ole poikettu väliaikaisesti voimassa olevissa työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:issä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä mahdollisena muuttaa työttömyysturvalakia tässä yhteydessä Paanetojan näkemystä vastaavasti siten, että ”*Työttömyysetuuden menettämisen on oltava seurauksena riippumatta siitä, palaako lomautettu yli kahdeksi viikoksi kokoaikaisesti omaan työhönsä vai työllistyykö hän vastaavasti lomautuksen aikana toisen työnantajan palveluksessa.*” Paanetojan näkemyksen toteuttaminen merkitsisi puuttumista työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevien säännösten keskeiseen sisältöön ja edellyttäisi perinpohjaista valmistelua.

Paanetoja toteaa myös, että ”*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.*”

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö viittaa työttömyysturvalain vakiintuneeseen työn kestoa ja työajan tarkastelua koskevaan soveltamiskäytäntöön. Jos henkilön työsuhteet saman työnantajan kanssa seuraavat toisiaan aukottomasti peräkkäin, kyseessä on yksi työ. Jos peräkkäiset työsuhteet on solmittu eri työnantajien kanssa, kyseessä on kaksi erillistä työsuhdetta, eikä niiden kestoa lasketa yhteen. Lisäksi vakiintuneessa soveltamiskäytännössä on katsottu, että kaksi osa-aikaista työsuhdetta eivät muodosta yhdessä kokoaikaista työsuhdetta, olipa työnantaja sama tai eri.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:ää tulisi soveltaa työttömyysturvalain edellä mainitun vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti.

Paanetoja toteaa myös, että ”*Lisäksi olisi otettava huomioon se, että ainakin teoriassa kysymys voisi olla myös työllistymisestä virkasuhteeseen.”* Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan työttömyysturvalakia sovellettaessa virkasuhteessa tehtävä työ ja virkasuhteeseen liittyvä asia rinnastetaan työsuhteeseen ja työsopimusasiaan.

Starttirahan osalta Paanetoja toteaa lausunnossaan, että ”*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*”.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että asia ei ole näin yksinkertainen. Starttirahaa myönnettäessä arvioidaan kannattavan liiketoiminnan edellytyksiä ja myöntäminen edellyttää, että kannattavalle liiketoiminnalle on edellytykset. TE-toimistoissa ei kuitenkaan voida ennustaa, miten tautitilanne tulee kehittymään tai vaihtelemaan. Mahdollisuudella saada starttirahaa halutaan turvata sitä, että uutta yritystoimintaa uskallettaisiin aloittaa, vaikka tilanne on tavallista epävarmempi.

****

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan lausunnonantajien esittämät muutokset eivät antaisi aihetta muuttaa hallituksen esityksessä esitettyä.

Antti Neimala
osastopäällikkö

Timo Meling
vanhempi hallitussihteeri

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/2983/2020
TEM; Eduskunnan valiokuntakuulemiset 2020

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/2983/2020-TEM-35
TEM - lausunto TyV:lle; HE 93 2020 vp.doc

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Meling Timo 911896996	2020-06-09T18:58:47	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Neimala Antti 91189721W	2020-06-09T20:19:12	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

0929f722d4c41cfd2b173b3e40250d06b91b6d2854683d581d765edd8210bf19