

HE 119/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle yrittäjien työttömyysturva-oikeuden väliaikaiseksi järjestämiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia väliaikaisesti.

Päätömisesti yritystoiminnassa työllistyneellä henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus työttömyysetuuteen, jos koko yritystoiminta lopetetaan. Tästä edellytyksestä on voitu covid-19-pandemian aikana poiketa työttömyysturvalain väliaikaisesti voimassa olevan työmarkkinatukioikeutta koskevan säännöksen perusteella. Nykyisen säännöksen voimassaolo päättyy 30.9.2021. Väliaikaista työmarkkinatukioikeutta jatkettaisiin sisällöltään muuttamattomana 30.11.2021 asti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2021 ja se olisi voimassa 30.11.2021 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	7
5 Voimaantulo	8
6 Toimeenpano ja seuranta	8
7 Suhde talousarvioesitykseen	8
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	8
LAKIEHDOTUS	11
Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.....	11

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Maailman terveysjärjestö WHO julisti uuden koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatauti-epidemian pandemiaksi 11.3.2020. Pandemian jatkuminen vähentää edelleen toimialasta riippuen taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus kuluttajakysyntään.

Päätömisesti yrittäjänä työllistyneellä on oikeus työttömyysetuuteen lähtökohtaisesti sen jälkeen, kun yritystoiminta on lopetettu kokonaan. Covid-19 -pandemian alettua työttömyysturvalakia (1290/2002) muutettiin keväällä 2020 väliaikaisesti siten, että yrittäjälle voidaan maksaa työmarkkinatukea, jos hänen päätoiminen työskentelynsä yrityksessä on päättynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia. Väliaikaisessa muutoksessa keskeistä on se, että päätömisestä työskentelyn päättymisen tai tulojen vähentymisen on tullut johtua covid-19 -pandemiasta sekä se, että tuen saajan ei tarvitse lopettaa yritystoimintaansa kokonaan tukea saadakseen.

Työttömyysturvalain väliaikainen muutos tuli voimaan 8.4.2020 ja oli aluksi voimassa 30.6.2020 asti. Sen voimassaoloa on jatkettu ajalle 1.7.–31.12.2020 sekä 1.1.–30.3., 1.4.–30.6. ja 1.7.–30.9.2021.

Hallituksen covid-19 -pandemian hillitsemiseksi tekemien rajoitustoimenpiteiden ja -suositusten lieventäminen ja purkaminen mahdollistuvat, kun pandemiatilanne on riittävän vakaa ja rokotukset edistyvät riittävästi. Tämä tulee johtamaan kuluttajakysynnän elpymiseen ja yritystoiminnan edellytysten palautumiseen paremmalle tasolle. Kuluttajakysynnän elpymisessä ja yritystoiminnan palautumisessa saattaa kuitenkin olla toimialasta riippuen viivettä. Tästä syystä hallitus on pitänyt tarpeellisena esittää eduskunnalle yrittäjien toimeentuloa turvaavan työttömyysturvalain väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Hallitus linjasi neuvottelussaan 2.9.2021 yrittäjän työmarkkinatukioikeutta koskevan väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamisesta. Esitys on laadittu kiireellisesti turvaamaan yrittäjien työttömyysturva-oikeutta poikkeuksellisissa olosuhteissa covid-19-pandemian jatkuessa. Tilanteen ennalta-arvaamattomuuden takia valmistelua ei ole voitu aloittaa aiemmin.

Sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle, Ahvenanmaan maakuntahallitukselle ja työvoimaviranomaiselle, keskeisille työelämän järjestöille ja Suomen Kuntaliitto ry:lle, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle, työ- ja elinkeinotoimistoille, Kansaneläkelaitokselle ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestölle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä. Kommentointiaikaa varattiin yksi vuorokausi.

Useat esitysluonnosta kommentoineet tahot katsoivat, että väliaikaisen säännöksen voimassaoloa tulisi jatkaa 31.12.2021 asti. Kansaneläkelaitos katsoi, ettei mahdollista myöhempää voimassaolon jatkamista ole tänä vuonna enää mahdollista toimeenpanna. Suomen

HE 119/2021 vp

Kuntaliitto ry katsoi, ettei kunnilla tulisi olla vastuuta väliaikaisen säännöksen perusteella maksettavasta työmarkkinatuesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi kommentissaan, että yrittäjän työmarkkinatuen maksaminen on ollut mahdollista 16.3.2020 alkaen. Työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n mukaan yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana on työskennellyt vähintään 15 kuukautta yrittäjänä. Yrittäjän työssäoloehtoon luetaan sellaiset kuukaudet, joina henkilön yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukainen työtulo taikka työntekijän eläkelain (395/2006) mukainen työansio on ollut vähintään laissa säädetyn alarajan suuruinen (13 247 euroa vuonna 2021). Työttömyysturvalain 5 luvun 10 §:n mukaan henkilö menettää oikeutensa työttömyyspäivärahaan, jos hän on ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta. Henkilön katsotaan olleen työmarkkinoilla muun muassa, jos hän on työllistynyt yritystoiminnassa tai on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lisäksi, että mikäli yrittäjän työmarkkinatukea saanut henkilö lopettaa yritystoimintansa väliaikaisen säännöksen voimassaolon päättymisen jälkeen, yrittäjän työssäoloehtoon vaadittu 15 kuukauden työskentely yrittäjänä mahtuu edelleen 48 kuukauden tarkastelujaksolle. Lisäksi yrittäjän työssäoloehto on pysynyt voimassa aikana, jolloin henkilö on ollut työttömänä työnhakijana tai työllistynyt yritystoiminnassa. Poikkeuksen voimassaolon pitkittymisestä huolimatta on syytä todeta, että tarkoitus ei ole ollut, että työmarkkinatuen saanti voisi vaikuttaa kielteisesti päivärahoikeuden syntymiseen.

Valmisteluaikataulusta johtuen on katsottava, että kuulemisohjeen mukaisesta lausuntokierroksen vähintään kuuden viikon kestosta poikkeamiselle on ollut perusteltu syy.

Hallituksen esitykseen liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM079:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain perusteella yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Työttömyysturvalakia on muutettu 30.9.2021 asti voimassa olevalla säännöksellä siten, että yrittäjällä voi olla oikeus työmarkkinatukeen, jos hänen päätoiminen työskentelynsä yrityksessä on päättynyt covid-19 -pandemian takia. Työmäärän vähentymisen lisäksi henkilön päätoimisen työskentelyn voidaan katsoa päättyneen, jos yritystoiminnasta saatava tulo siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti on vähemmän kuin 1 089,67 euroa kuukaudessa ja tulon vähentyminen johtuu covid-19 -pandemiasta. Tavallisesti työttömyysetuuden saaminen edellyttää lähtökohtaisesti koko yritystoiminnan lopettamista.

Säännöksen tuloaraja 1 089,67 euroa kuukaudessa on sama kuin yrittäjän työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymisen kuukausittainen raja oli vuonna 2020. Väliaikaisen säännöksen perusteella tuloarajaa ei tarkisteta työttömyysturvalain 14 luvun 1 a §:ssä tarkoitetulla palkkakertoimella. Tämä on selkeyttänyt väliaikaiseksi tarkoitettua säännöksen soveltamista.

Väliaikaisen muutoksen perusteella yrittäjällä on oikeus työmarkkinatukeen sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään kokoaikatyön hakemisesta, muusta kuin työsuhteessa

tehdystä työstä, työllistymisestä omassa työssä, opiskelun vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta ja rajoituksista, jotka koskevat ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevia nuoria. Työllistyminen yli kaksi viikkoa kestäväan kokoaikatyöhön estää työttömyysetuuden saamisen.

Lisäksi väliaikaisen muutoksen perusteella yrittäjälle maksettavaan työmarkkinatukeen ei sovelleta työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä, jotka koskevat työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tarjoamasta työstä kieltäytymistä sekä laiminlyöntejä, jotka liittyvät työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen sekä työllistymistä tukeviin palveluihin osallistumista. Jos yrittäjä kuitenkin kieltäytyy ilman pätevää syytä työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä, yrittäjälle voi tulla asetettavaksi korvaukseton määräaika.

Työmarkkinatuki maksetaan työttömyysturvalain väliaikaisen muutoksen perusteella ilman lapsikorotusta, eikä yrittäjän oikeuteen työmarkkinatukeen sovelleta odotusaikaa, tarveharkintaa ja osittaista työmarkkinatukea koskevia työttömyysturvalain säännöksiä. Muutoin väliaikaisten säännösten perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen sovelletaan työttömyysetuuden määrään vaikuttavia yleisiä edellytyksiä, kuten työnhakijan ikään liittyviä rajoituksia.

Kelan tilastojen¹ mukaan väliaikaisen säännöksen perusteella maksettiin heinäkuussa 2021 työmarkkinatukea noin 21 500 työnhakijalle. Näiden työmarkkinatukea saavien työnhakijoiden määrä oli vähentynyt noin 850 henkilöllä kesäkuuhun 2021 verrattuna ja noin 8 750 henkilöllä heinäkuuhun 2020 verrattuna. Tuen saajien määrä on pysynyt melko vakaalla tasolla syksystä 2020 lähtien.

Työ- ja elinkeinotoimistot antoivat vuonna 2020 työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen perusteella yhteensä noin 51 700 eri henkilöitä koskevaa työvoimapolitiittista lausuntoa yrittäjän oikeudesta työmarkkinatukeen. Vuonna 2021 (24.8.2021 mennessä) lausuntoja annettiin noin 3 300 sellaisesta työnhakijasta, jonka oikeudesta työmarkkinatukeen ei ollut annettu vastaavaa lausuntoa vuonna 2020. Uusien työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavien työnhakijoiden määrä on siten vähentynyt merkittävästi.

Väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saaneista arviolta noin 8 100 työnhakijaa aloitti vähintään kaksi viikkoa kestäväan työn väliaikaisen muutoksen voimaantulon ja 24.8.2021 välisenä aikana. Arviolta noin 1 200 työnhakijaa puolestaan aloitti työvoimakoulutuksen tai työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot. Muihin työttömyysturvalaissa tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistui arviolta noin 200 työnhakijaa.²

Kuten edellä on mainittu, väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saava työnhakija ei ole velvollinen hakemaan työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tarjoamaa työtä työmarkkinatuen menettämisen uhalla.

¹ https://koronamittarit.kela.fi/2021/08/2021_kuukausi_7_fi/

² Kappaleessa esitetyt arviot perustuvat työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien antamien väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea hakevien eri henkilöitä koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen määriin. Lausuntojen määrä voi olla jonkin verran suurempi kuin niiden henkilöiden lukumäärä, joille työmarkkinatukea lopulta on maksettu. Luvuissa ei myöskään ole huomioitu sitä, että samalla työnhakijalla voi olla esimerkiksi useita työ-, koulutus- tai palvelujaksoja.

Työpaikkaa hakematta jättävälle työnhakijalle ei siis aseteta korvauksetonta määräaika eli niin sanottua karensia. Työ- ja elinkeinotoimistot ja kunnat tekivät väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea hakeville arviolta noin 1 200 työtarjousta väliaikaisen muutoksen voimaantulon ja 24.8.2021 välisenä aikana.

Annettuihin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin perustuvan arvion mukaan väliaikaiseen säännökseen perustuvaa työmarkkinatukea on maksettu lähes tasan miehille ja naisille sekä 25–65-vuotiaiden ikäryhmille.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata yrittäjien toimeentuloa covid-19 -pandemiasta johtuvassa epävarmassa tilanteessa jatkamalla yrittäjän työmarkkinatukea koskevan väliaikaisen muutoksen voimassaoloa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevan työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamista 30.11.2021 asti. Lakiteknisesti työttömyysturvalain 11 lukuun lisättäisiin uusi 4 c §.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkaminen ajalle 1.10.–30.11.2021 lisäisi julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 29,9 miljoonaa euroa.³ Menonlisäys kohdistuisi valtiolle sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha), jolle ehdotetaan vastaavaa lisäystä vuoden 2021 neljännessä lisätalousarvioesityksessä.

Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:ssä säädetään työmarkkinatuen rahoituksesta. Säännös on toistaiseksi voimassaolevaa lainsäädäntöä. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Tuki rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista 300 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä. Tuki rahoitetaan 1 000 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmarkkinatuen rahoituksesta.

Jos yrittäjän työmarkkinatukea väliaikaisen säännöksen perusteella saava työnhakija on ennen väliaikaista muutosta saanut työmarkkinatukea, työmarkkinatuen maksaminen väliaikaisen

³ Eli noin 15,0 miljoonaa euroa kuukaudessa. Laskettu heinäkuun 2021 tilastotietojen perusteella ottamalla huomioon väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavien työnhakijoiden määrä (noin 21 500 henkilöä), keskimääräinen työttömyyden perusteella maksetun työmarkkinatuen määrä (noin 32,33 euroa päivässä) sekä kuukauden keskimääräinen etuuspäivien lukumäärä (21,5).

HE 119/2021 vp

säännöksen perusteella on joidenkin työnhakijoiden kohdalla johtanut siihen, että kunta rahoittaa osittain tuen tai että tuen rahoitus siirtyy osittain kunnalle väliaikaisen säännöksen voimassaolon aikana.

Väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamisesta johtuvasta menonlisäyksestä arviolta noin 9,9 miljoonaa euroa kohdistuisi kuntien maksettavaksi niiden osuutena pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden työmarkkinatuen rahoituksesta. Väliaikaisen säännöksen jatkaminen on johtanut pitkään tukea saaneiden määrän kasvuun, mikä on lisännyt kuntien maksuosuutta työmarkkinatuesta. Loppuosa menonlisäyksestä (arviolta noin 20,0 miljoonaa euroa) jäisi valtion maksettavaksi.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kelan tilastojen mukaan väliaikaisen säännöksen perusteella maksettiin heinäkuussa 2021 työmarkkinatukea noin 21 500 työnhakijalle. Määrää voitaneen pitää suuntaa antavana arviona niiden työnhakijoiden määrästä, joille työ- ja elinkeinotoimistot antaisivat uuden työvoimapolitiittisen lausunnon, jos työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatketaan.

Annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen määrä on jonkin verran suurempi kuin niiden työnhakijoiden määrä, joille Kela on maksanut työmarkkinatukea väliaikaisen säännöksen perusteella. Työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen perusteella on annettu työvoimapolitiittinen lausunto vuonna 2021 yhteensä noin 32 700 työnhakijasta. Tätä voitaneen pitää arviona väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamisen yhteydessä annettavien työvoimapolitiittisten lausuntojen enimmäismäärästä. Alkuvuonna annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen määrän perusteella uusien lausuntojen antamisesta aiheutuvasta työmäärästä arviolta noin 36 prosenttia kohdistuisi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoon kumpaankin arviolta noin 10 prosenttia ja muihin työ- ja elinkeinotoimistoihin arviolta noin viisi prosenttia tai vähemmän.

Väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkuminen lisää työmäärää myös Kansaneläkelaitoksessa. Työmäärän lisäys riippuu työmarkkinatukea hakevien yrittäjien määrästä. Lisäksi työmäärää lisäävät yrittäjille jo annettujen päätösten voimassaoloajan tarkistaminen sekä yritystoiminnan tulojen selvittäminen.

Sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että Kansaneläkelaitoksen työmäärävaikutuksen arvioidaan kohdistuvan lähinnä tuen saajana jatkavien henkilöiden etuusoikeuden selvittämiseen. Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa voi vaarantua, mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet ratkaista työttömyysturva-asioita laissa säädettyssä määräajassa heikkenevät.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Tällä hetkellä monien yritysten liiketoiminta kärsii voimakkaasti pandemian seurauksista. Rokotuskattavuuden kasvu sekä säädettyjen rajoitusten purkaminen mahdollistavat yhteiskunnan avautumisen, mikä edistää talouden kasvuedellytyksiä ja vähentää yritystoiminnalle aiheutuvia haittoja. Virusvarianttien leviäminen aiheuttaa kuitenkin uutta epävarmuutta, mikä heijastuu siihen, miten yritykset voivat ennakoida toimintaansa.

Yritysten selviytymisen kannalta on merkitystä myös sillä, miten erilaisia rajoitustoimia onnistutaan jatkossa välttämään. Erilaisten vaihtoehtoisten toimien, kuten esimerkiksi koronapassin, käyttöönotto voi vaikuttaa positiivisesti liiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiin.

Työvoiman kysyntä on vahvistunut ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat ovat lisääntyneet määräaikaisten tuen voimassaolon aikana. Yritysten suhdannetilanne puolestaan on jatkanut paranemistaan voimakkaasti kesän 2021 aikana. Toimialojen välillä on eroja, mutta erityisesti palvelualoilla suhdannetilanne on menossa selvästi parempaan suuntaan. Pula työvoimasta on muodostunut suurimmaksi kasvun esteeksi etenkin palvelualoilla. Esimerkiksi ravitsemisalalla on työvoimapula, koska suuri osa työntekijöistä on siirtynyt pandemiarajoitusten johdosta toisille toimialoille. Pandemian aikana vallinnut kysynnän puute kasvun esteenä on jäänyt toiselle sijalle.⁴

Edellä kerrotusta huolimatta osa yrittäjistä on saanut määräaikaista työmarkkinatukea jo hyvin pitkään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yritystoiminta ei ole työllistänyt päätoimisesti tai yritystoiminnasta ei ole saatu riittävää toimeentuloa enää pitkään aikaan. On mahdollista, että osalla tuen saajista yritystoiminnan edellytykset ovat heikentyneet pysyvästi, tai ne ovat olleet heikot jo ennen covid-19 -pandemian alkua.

Yrittäjien työmarkkinatuesta aiheutuvien kustannusten arviointi ei ole yksiselitteistä, koska kustannukset kohdistuvat eri toimialoihin erilaisilla aikajäniteillä. Koska yrittäjällä olisi vaihtoehtona työttömyysetuuden saamiseksi koko yritystoiminnan lopettaminen, hänellä voisi tällä perusteella olla oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevien säännösten perusteella. Tässä vaihtoehdossa työttömyydestä aiheutuvat kustannukset olisivat suurempia ja yritystoiminnan käynnistäminen myöhemmin voi olla hankalampaa, mikä voisi osaltaan pitkittää työttömyyttä.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.10.2021 ja on voimassa 30.11.2021 saakka.

6 Toimeenpano ja seuranta

Hallitus seuraa covid-19 -pandemiaa sekä sen vaikutuksia yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin.

7 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioesitykseen.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitystä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan ja 121 §:ssä turvattu kunnallinen itsehallinto.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen

⁴ Kts. esimerkiksi https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/sy_pk_barometri_syksy2021.pdf.

HE 119/2021 vp

sisältyy mielivallan kieltö 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.

Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut lausuntokäytännössään, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 21/2007 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun on kyse työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5–6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II, PeVL 27/2009 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) 19 §:n 2 momentin säännös asettaa lainsäätäjälle veloitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Valiokunta totesi, että turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/I) 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus. Perustuslakivaliokunta tähdensi (PeVM 25/1994 vp), että pykälän 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.

Covid-19 -pandemian pitkittymiseen liittyvä epävarmuus ja sen vaikutus taloudelliseen toimintaan heikentää edelleen monilla toimialoilla yritysten toimintamahdollisuuksia. Yrittäjän oikeutta työmarkkinatukeen koskevien ehdotusten tarkoitus on ollut turvata yrittäjän perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa. Työttömyysturvaan oikeutettujen yrittäjien piirin laajentaminen jatkuisi väliaikaisesti syyskuun 2021 loppuun yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten muutosten voimassaolon jatkamisen johdosta.

Covid-19 -pandemiasta aiheutuva ennakoimaton toimintamahdollisuuksien heikkeneminen ja siten toimeentulon tarve ei johdu yrittäjästä itsestään. Työmarkkinatuen suuruuden työttömyysetuuden maksaminen yrittäjälle, jolla voisi työttömyysturvalain pysyvien säännösten perusteella olla oikeus työttömyyspäivärahaan työttömyyden perusteella, jos hän lopettaisi yritystoimintansa, ei katsota vaarantavan yhdenvertaisuutta niihin etuudensaajiin nähden, jotka saavat työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella.

HE 119/2021 vp

Esityksen ei katsota vaarantavan yhdenvertaisuutta myöskään yrittäjien kesken, koska esitys ei vaikuta niihin yrittäjiin, joilla on oikeus pysyvien työttömyysturvalain säännösten perusteella saada työttömyysetuutta, kun yritystoiminta lopetetaan. Jos pandemian vaikutukset johtavat yritystoiminnan lopettamiseen, oikeus työttömyysetuuteen ratkaistaan pysyvien yritystoiminnan lopettamista koskevien työttömyysturvalain säännösten perusteella.

Siinä tapauksessa, että yritystoimintaa voitaisiin jatkaa, mutta päätoimiselle työskentelylle ei enää olisi edellytyksiä pandemian takia, yrittäjälle maksettaisiin työmarkkinatukea muutoksen johdosta. Ehdotettu työmarkkinatuen maksaminen kohdentuisi niille yrittäjille, joiden toimeentuloa on tarkoituksenmukaista turvata vakavan tartuntataudin aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi. Esiitetty muutos pienentää riskiä siitä, että yrittäjä menettää oikeutensa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ensisijaiseen syyperusteiseen sosiaaliturvaan ja joutuu turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentulon turvaan eli toimeentulotukeen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 8/2019 vp, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen (PEVL 34/2013 vp, s. 3/I).

Vaikka väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavalla työnhakijalla ei olisi velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä, kunta voisi kuitenkin vaikuttaa työmarkkinatuen rahoitusvastuunsa määrään tarjoamalla työnhakijalle mainittuja palveluja. Työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista. Lisäksi on otettava huomioon, että työnhakijalla olisi mahdollisuus saada työttömyysetuutta työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevien säännösten perusteella, jos hän lopettaisi yritystoimintansa kokonaan. Tämä voisi vaikeuttaa myöhempää työllistymistä yrittäjänä. Näillä perusteilla esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä säädetyin kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työttömyysturvalain (1290/2002) 11 lukuun väliaikaisesti uusi 4 c § seuraavasti:

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 c §

Lain väliaikainen soveltaminen yrittäjiin

Työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovelleta, mitä 2 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetään päätoimisen työllistymisen jatkumisesta, jos henkilön päätoiminen työskentely yrityksessä on päättynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia.

Henkilön päätoimisen työskentelyn katsotaan 1 momenttia sovellettaessa päättyneen myös silloin, kun yritystoiminnasta siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti syntyvä tulo on vähemmän kuin 1 089,67 euroa kuukaudessa. Tulon on tullut vähentyä hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovelleta 2 luvun 1 ja 4 §:ää, mitä 2 luvun 5 ja 5 a §:ssä säädetään työllistymisestä omassa työssä, 9, 10, 10 a, 11 ja 13–16 §:ää, 2 a luvun 4–7 §:ää, mitä 2 a luvun 8 §:ssä säädetään työstä kieltäytymisestä, eikä 2 a luvun 9–12, 12 a, 13, 13 a ja 14 §:ää. Työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea sovelletaan kuitenkin, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta ja 2 a luvussa työstä kieltäytymisestä, jos hän kieltäytyy työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä. Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän työllistyy kokoaikatyössä yli kahden viikon ajan.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovelleta 7 luvun 2 §:ää, 7 luvun 4 §:n 2 momenttia eikä 7 luvun 7 ja 9 §:ää.

Työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen 1–4 momentissa tarkoitetulla tavalla myös silloin, jos hänellä ei ole oikeutta ansiopäivärahaan tai peruspäivärahaan sen vuoksi, mitä 2 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetään päätoimisen työllistymisen jatkumisesta, ja hän muutoin täyttää työmarkkinatuen saamisen edellytykset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 30 päivään marraskuuta 2021.

Helsingissä 9.9.2021

Pääministeri

HE 119/2021 vp

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen