

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain voimassaoloa siten, että se olisi voimassa 31.3.2021 saakka.

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi väliaikaisia muutoksia, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa eräissä tilanteissa työttömyysturvan säännöksiä ja näin keventää etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää. Ehdotettavat muutokset koskevat eräitä työttömyysetuuden sovitelutilanteita ja työttömyysetuuden maksamista ilman päätöstä. Työttömyysetuutta voitaisiin väliaikaisesti edelleen maksaa hakemuksen perusteella ennakkona enintään kuudelta kuukaudelta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti jatkettavaksi työttömyysetuuden sovittelun korotettua suojaosaa eli sitä osuutta ansioista, jota ei huomioida maksettaessa soviteltua työttömyysetuutta. Samoin ehdotetaan jatkettavan väliaikaista poikkeusta liikkuvuusavustuksen ko-koaikatyön työmatkaa koskevaan avustuksen edellytykseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

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
2.1 Väliaikaiset poikkeukset työttömyysturvalakiin	4
2.2 Nykytilan arviointi	5
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	5
4.1 Ehdotus.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Kansalaisvaikutukset.....	7
4.2.3 Vaikutukset organisaatioihin.....	7
5 Lausuntopalaute.....	7
6 Voimaantulo	8
7 Suhde muihin esityksiin.....	8
7.1 Suhde talousarvioesitykseen	8
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	8
LAKIEHDOTUS	12
Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.....	12
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	13
Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.....	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama covid-19-tartuntatauti-epidemia. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Epidemia ja sen rajoittamistoimet sekä kansalaisten kokema pelko tautia kohtaan vähentävät merkittävästi taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus yrityselämään, kun yrityksillä ei ole ollut asiakkaita. Yritykset eivät ole kyenneet sopeuttamaan toimintaansa muuttuneisiin olosuhteisiin ilman työvoiman vähentämistoimia. Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) 48 §:n tarkoittamat ilmoitukset työ- ja elinkeinotoimistoille lähtivät nopeaan kasvuun maaliskuun alkupuoliskolla. Poikkeuksellisen suuri yhtäaikaaisesti lomautettujen määrä on aiheuttanut työttömyysturvan toimeenpanijoille haasteita. Työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos ennakoivat, että suuren hakemusmäärän vuoksi työttömyysturvan toimeenpanossa voi esiintyä viivästyksiä.

Eduskunta edellytti hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2020 vp) antamassaan eduskunnan vastauksessa EV 32/2020 vp, että hallitus selvittää välittömästi keinoja työttömyysturvaetuuksien käsittelyn sujuvoittamiseksi ja varmistaa työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen etuuksien toimeenpanon niin, että etuudet pystytään maksamaan viivytystä. Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi (315/2020) tuli voimaan 11.5.2020. Väliaikaista poikkeuslakia muutettiin 12.6.2020 lukien (HE 78/2020 vp; laki 429/2020) siten, että siihen lisättiin uusi säännös työttömyysetuuden sovittelun suojaosan korottamisesta 300 eurosta 500 euroon (kuukauden sovittelujakso) ja 279 eurosta 465 euroon (neljän kalenteriviikon sovittajakso). Samoin säädettiin siitä, että liikkuvuusavustusta voidaan väliaikaisesti myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia (tavallisesti 3 tuntia) tai henkilö muuttaa vastaavalla etäisyydellä työn takia. Muutosten tarkoituksena oli lisätä työllistymisen kannusteita huoltovarmuuden kannalta kriittisissä tehtävissä, mutta myös laajemmin tukea työn vastaanottamista ja tuen saajien taloudellista tilannetta covid-19-epidemian vaikutusten vallitessa.

Koronavirusepidemian aikana on työttömyysturvalainsäädäntöön tehty useita muitakin väliaikaisia muutoksia. Työttömyysturvalainsäädännön väliaikaiset poikkeukset ovat voimassa vuoden 2020 loppuun.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksen valmistelun aikana Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, KT Kuntatyönantajille, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lle, STTK:lle, Akavalle, Suomen Yrittäjät ry:lle, Työttömyyskassojen yhteisjärjestölle, Kansaneläkelaitokselle ja valtiovarainministeriölle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä kirjallisesti.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Väliaikaiset poikkeukset työttömyysturvalakiin

Työttömyysetuuden sovittelu

Sovittelusäännökset ovat verrattain monimutkaiset, ja erityisesti tähän vaikuttaa erityissäännökset, joita sovelletaan eräisiin lomautettuihin ja toisaalta tilanteisiin, joissa työttömyysetuutta maksetaan jaksolta, joka on muun mittainen kuin neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa tai kuukausi. Näihin tilanteisiin sisältyy runsaasti työvaihteita ja sellaista käsittelytyötä, joka on tehtävä käsin. Tämän kaltaiset säännökset sopivat huonosti tilanteeseen, jossa työttömyysturvaa koskevien hakemusten määrä kasvaa merkittävästi hyvin lyhyessä ajassa.

Edellä mainituista syistä työttömyysetuuden sovittelua sujuvoitettiin 11.5.2020 voimaan tullella lailla väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi siten, että niin kutsutusta erityisestä sovittelujaksosta ja siihen liittyvästä laskennallisesta palkasta luovuttiin väliaikaisesti. Sovittelujakso ja etuuden hakujakso ovat poikkeuksellisesti aina neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa tai kuukausi, vaikka jaksoon sisältyisikin päiviä, joilta etuusoikeutta ei ole. Kaikki kyseisen neljän peräkkäisen kalenteriviikon tai kuukauden aikana maksetut palkkapäivien mukaiset palkat ja palkan perusteena oleva työaika huomioidaan etuuden sovittelussa, vaikka palkka olisi maksettu sellaisena päivänä, jolta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Yritystoimintaa tai omaa työtä harjoittava henkilö voi olla sovittelun piirissä, jos yritystoiminta tai oma työ on niin pienimuotoista, että se on sivutoimista. Lisäksi henkilöllä voi olla oikeus soviteltuun ansiopäivärahaan, jos yritystoiminta tai oma työ kestää enintään kaksi viikkoa tai neljän kuukauden ajalta työttömänä aloitetun yritystoiminnan tai oman työn alkamisesta lukien. Jos yritystoiminnan sovittelujakson tulot eivät ole luotettavasti osoitettavissa, ne voidaan arvioida verotustietojen perusteella. Työttömyysturvalain 11 lukuun on myös lisätty väliaikaisesti voimassa oleva, yrittäjien toimeentulon tukemiseksi säädetty 4 c §, joka koskee yrittäjän oikeutta työmarkkinatukeen silloin, jos yritystoiminnasta saatava ansio on covid-19-tartuntatauti-epidemian vuoksi vähentynyt. Säännös ei edellytä yritystoiminnan lopettamista.

Kun työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos arvioivat yritystoiminnan tuloja niiden olennaisesti muututtua viimeisen vahvistetun verotuksen tietoihin nähden, ne joutuvat arvioimaan yritystoiminnan tuloja verotuksen sääntöjen mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että valtioneuvoston asetuksella on yritystulojen osalta säädetty, että sovittelussa huomioon otettavaa on tulojen ansiotuloluusuus, kun sen sijaan pääomatulo-osuutta ei oteta sovittelussa huomioon.

Kun työmarkkinatukea soviteltuna hakevien yrittäjien määrän odotettiin lisääntyvän työttömyysturvalakiin väliaikaisesti lisätyn 11 luvun 4 c §:n vuoksi, ja kun voitiin olettaa, että käynnissä oleva yritystoimintaan vaikuttava covid-19-tartuntatauti-epidemia vaikuttaa myös sivutoimista yritystoimintaa harjoittavien työttömyysetuuden saajien tuloihin, verotuksen sääntöjen noudattamisen muuttuvan yritystoiminnan tulon arvioinnissa arvioitiin olevan raskas prosessi sekä työttömyyskassoille että Kansaneläkelaitokselle. Tästä syystä yritystoiminnan tulon sovittelua muutettiin väliaikaisesti siten, että sovittelu tehdään yrittäjän ilmoittaman yritystoiminnan soviteltavaa tuloa koskevan oman ilmoituksen perusteella, jos työttömyysetuuden sovittelussa ei yritystoiminnan ansiotulon määrän muutoksen vuoksi voitaisi käyttää verotuksessa vahvistettua tuloa (laki 315/2020). Poikkeus tulojen selvittämisessä koskee sekä väliaikaisesti työttömyysturvalakiin lisätyssä 11 luvun 4 c §:ssä tarkoitettuja työmarkkinatukea saavia yrittäjiä että niitä työttömyysetuuden saajia, jotka on katsottu tai katsotaan työttömyysturvalain 2 luvun perusteella sivutoimisiksi yrittäjiksi tai 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetuiksi sivutoimisiksi yrittäjiksi.

Koronavirusepidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa arvioitiin, että osittain työllistymisen kannustimena nykyinen suojaosa ei välttämättä ole riittävä turvaamaan osittain työllistyvän taloutta työllistymiseen kannustavalla ja taloutta turvaavalla tavalla erityisesti, jos lisätyön saamisen mahdollisuudet ovat rajalliset työmarkkinoilla edelleen vaikuttavien poikkeusolojen vuoksi. Tässä tarkoituksessa suoja-osaa korotettiin väliaikaisesti tavanomaisesta 300 (kuukauden sovittelujakso) ja 279 eurosta (neljän kalenteriviikon sovittelujakso) 500 ja 465 euroon (laki 429/2020).

Työttömyysetuuden maksaminen ilman päätöstä eli ns. ennakkomaksumenettely

Koronavirusepidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa säädettiin väliaikaisesti poikkeuksesta työttömyysturvalain 11 luvun 8 §:n, jossa säädetään työttömyysetuuden maksamisesta ilman päätöstä (laki 315/2020). Työttömyysetuuden maksajan arvioidessa, että hakemusta ei voida käsitellä 1 a §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä eikä päätöstä antaa 1 a §:n 2 momentin ja 3 momentin mukaisesti, se voi omasta aloitteestaan alkaa maksaa työttömyysetuutta ennakkona hakemuksen perusteella tekemättä päätöstä. Ennakkoa voi olla maksettuna yhteensä enintään kuudelta kuukaudelta tavanomaisen kahden kuukauden sijasta. Muutos tehtiin, koska ennakkoon maksamisen nykyistä laajamittaisemman ja tehokkaamman hyödyntämisen ajateltiin helpottavan toimeentuloturvan järjestämistä työttömyysturvajärjestelmästä hakemuserien lisääntyttä voimakkaasti.

Liikkuvuusavustus

Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, liikkuvuusavustusta voidaan väliaikaisesti myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia (laki 429/2020). Muutosten tarkoituksena oli lisätä työllistymisen kannusteita huoltovarmuuden kannalta kriittisissä tehtävissä, mutta myös laajemmin tukea työn vastaanottamista ja tuen saajien taloudellista tilannetta covid-19-epidemian vaikutusten vallitessa.

2.2 Nykytilan arviointi

Vasta lyhyen aikaa voimassa olleiden väliaikaisten työttömyysturvalain poikkeusten vaikutuksia ei ole ehditty arvioimaan. Hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseen tarkoitetuilla säännöksillä voidaan kuitenkin arvioida yhä olevan käyttöä, sillä työttömien työnhakijoiden määrä on edelleen poikkeuksellisen korkealla tasolla.

3 Tavoitteet

Tämän esityksen tavoitteena on jatkaa väliaikaisesti sellaisia muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön, joiden avulla turvataan palkansaajien toimeentuloa tilanteissa, joissa työllistyminen päättyy väliaikaisesti tai kokonaan sekä tuetaan työn vastaanottamista ja työvoiman alueellista liikkuvuutta.

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Ehdotus

Esityksessä ehdotetaan pidennettäväksi 31.12.2020 asti voimassa olevan väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain voimassaoloa 31.3.2021 saakka.

Covid-19-pandemia aiheuttaa edelleen epävarmuutta yhteiskunnassa, mikä heikentää työllisyyttä. Esityksellä tuetaan työttömien toimeentuloa, työn vastaanottamista ja työvoiman alueellista liikkuvuutta epävarmoissa olosuhteissa ja tilanteessa, jossa työttömien työnhakijoiden määrä on edelleen poikkeuksellisen korkealla tasolla. Olosuhteiden epävarmuus puoltaa poikkeusten määräaikaista jatkamista. Poikkeusten jatkaminen maaliskuun 2021 loppuun vastaa yrittäjien työmarkkinatukea koskevaan poikkeukseen esitettävää kestoa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Muutokset lisäävät työttömyysturvamenoa arviolta 16,5 miljoonalla eurolla. Tämä muodostuu pääasiallisesti työttömyysetuuden suojaosan väliaikaisen korottamisen jatkamisesta.

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikaisen korottaminen jatkaminen maaliskuun loppuun asti lisääisi työttömyysturvan suoria etuusmenoja yhteensä noin 16,5 miljoonalla eurolla, josta ansioturvan osuus 10,5 miljoonaa euroa ja perusturvan 6 miljoonaa euroa. Valtion osuus lisääntyisi noin 8,7 miljoonalla eurolla, Työllisyysrahaston osuus noin 6,6 miljoonalla eurolla, kuntien menot 0,7 miljoonalla eurolla ja työttömyyskassojen osuus vajaalla 0,5 miljoonalla eurolla.

Muilta osin muutoksilla saattaa olla vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Kuten aiemmin on todettu, vasta lyhyen aikaa voimassa olleiden väliaikaisten työttömyysturvalain poikkeusten vaikutuksia ei ole ehditty arvioimaan. Aiempien työttömyysetuuden suojaosaa koskevien tutkimusten perusteella on kuitenkin mahdollista arvioida, että suorien menonlisäysten lisäksi korkeammalla suojaosalla on todennäköisesti vaikutuksia käyttäytymiseen ja työn tekemisen kannustimiin. Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosan on todettu parantaneen työttömien taloudellisia kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista tai osa-aikaista työtä. Kuitenkin niiden henkilöiden osalta, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen, suojaosat eivät ole yleisesti parantaneet työn vastaanottamisen taloudellisia kannustimia. Eniten kannustimet ovat parantuneet ansiopäivärahaa saavilla sekä niillä peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavilla, joiden puoliset ovat töissä. Suomessa suojaosan ja sovittelun päivärahan yhdistelmä on todettu kansainvälisessä vertailussa melko anteliaaksi¹. Mahdollisten myönteisten vaikutusten kääntöpuolena korkeampi suojaosa heikentää kannustimia siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön².

Hallituksen esityksessä HE 61/2020 vp arvioitiin, että liikkuvuusavustuksen työmatkaedellytyksen lieventämisellä saattaisi olla laajojakin taloudellisia vaikutuksia, koska merkittävä osa edestakaisista päivittäisistä työmatkoista on nykyiselläänkin yli kahden tunnin mittaisia. Liikkuvuusavustuksen käyttö ei kuitenkaan ole kasvanut, vaikka väliaikaisella poikkeuksella sen saamisen edellytyksiä helpotettiin merkittävästi. Näin ollen voidaan olettaa, ettei liikkuvuusavustuksen käytössä tapahdu merkittäviä muutoksia myöskään tammi-maaliskuun 2021 aikana.

¹ Kyyrä, Matikka ja Pesola 2018; Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

² Esim. Kotamäki ja Kärkkäinen 2014; Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2014.

4.2.2 Kansalaisvaikutukset

Väliaikaisilla poikkeuksilla on ollut tarkoitus keventää etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää, jolloin työttömyysetuus voitaisiin maksaa nopeammin etuudenhakijoille ja näin turvata hakijoiden toimeentulo. Samoin työttömyysetuuden maksaminen ennakkona turvaa toimeentuloa työttömyysturvajärjestelmästä tilanteessa, jossa varsinaista päätöstä ei pystytä antamaan normaalissa käsittelyajassa. Näitä samoja asioita turvataan esityksen mukaisella poikkeusten jatkolla tilanteessa, jossa etuudensaajien määrä on yhä poikkeuksellisen korkea.

Ennakkomaksun käytön lisääminen turvaa työttömyysetuuden hakijalle toimeentuloa työttömyysturvajärjestelmästä työttömyysetuushakemuksen käsittelyn viivästyessä, sillä ennakkomaksulla voidaan lyhentää yksittäisen päivärahan saajan odotusaikaa. Vaikka etuutta ei maksettaisikaan aluksi täyden ansiopäivärahan suuruisena, ennakkomaksun avulla voidaan vähentää sitä perustoimeentulotukeen kohdistuvaa painetta, jota syntyy, jos sitä haetaan ennakkona tulevaa työttömyysetuutta vastaan.

4.2.3 Vaikutukset organisaatioihin

Ennakkomaksun käyttö ei sinänsä vähennä työttömyysetuuden maksajien työmäärää, koska ennakkomaksun lisäksi etuusasia on kuitenkin ratkaistava säädetyn menettelyn mukaisesti. Ennakkomaksumenettelyn keskeinen arvo organisaatioiden toiminnan osalta olisi se, että menettelynä se vähentää tarvetta hakea toimeentulotukea, mikä vähentää Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Jos toimeentulotukea myönnetään harvemmille ansiopäivärahan hakijoille kuin sitä muuten myönnettäisiin, tämä heijastuisi myös työttömyyskassojen toimintaan, sillä ennakkona odotettavissa olevaa työttömyysetuutta vastaan myönnetty perustoimeentulotuki on perittävä aikanaan maksettavasta ansiopäivärahasta. Näin ennakkomaksumenettely, erityisesti nykyistä tehokkaammin toimeenpantuna, vähentäisi perintätilanteita ja näin ollen työttömyyskassojen työmäärää.

Poikkeusten jatkaminen edellyttää tietojärjestelmämuutoksia Kansaneläkelaitoksen järjestelmiin. Työttömyyskassoille taas poikkeusten lakkaaminen joulukuun lopussa aiheuttaisi tietojärjestelmämuutoksia ja niihin liittyviä kustannuksia.

5 Lausuntopalaute

Esitys on laadittu kiireellisesti helpottamaan työttömyysturvan toimeenpanijoiden hakemuskäsittelyä ja kannustamaan työn vastaanottamista poikkeuksellisissa olosuhteissa. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Esitykseen sisältyvien ehdotusten toimeenpanoa koskevat vaikutukset kohdistuvat työttömyyskassoihin ja Kansaneläkelaitokseen. Esityksen valmistelun aikana Työttömyyskassojen yhteisjärjestölle ja Kansaneläkelaitokselle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä. Esityksen valmistelun aikana myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, KT Kuntatyönantajille, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lle, STTK:lle, Akavalle, Suomen Yrittäjät ry:lle ja valtiovarainministeriölle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä kirjallisesti. Varsinaista lausuntokierrosta ei ole ollut mahdollista järjestää johtuen valmisteluajataulusta.

Esitykseen antoivat kirjalliset kommentit Elinkeinoelämän keskusliitto EK, KT Kuntatyönantajat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Kansaneläkelaitos ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. Monet kommentoijista toivat esiin tyytymättömyytensä lyhyeen kommentointiaikaan ja kiireelliseen valmisteluajatauluun.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n näkemyksen mukaan väliaikaisten poikkeusten jatkaminen ei ole tarkoituksenmukaista. KT Kuntatyönantajat ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK pitivät esitystä pääasiallisesti kannatettavana. KT Kuntatyönantajat ei pidä liikkuvuusavustusta koskevaa poikkeusta enää yhtä tarpeellisenä kuin kesällä ja syksyllä 2020 ja pitää liikkuvuusavustuksen määrän korottamista valittua toteuttamistapaa parempana vaihtoehtona. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK on lisäksi esittänyt myös palkansaajille suunnattua työttömyysturvan euromääräistä korotusta. SAK toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelussa olevia työttömyysturvaan ja työvoimapolitiikkaan liittyviä muutoksia tulisi jatkaa kerralla ja muutosten voimassaolojen yhteneväsyyteen kiinnittää huomiota.

Kansaneläkelaitos pitää tärkeänä, että kaikki yrittäjien työmarkkinatuen toimeenpanoon liittyvät poikkeussäännökset päättyvät samaan aikaan. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö pitää viestinnän ja neuvonnan kannalta haasteellisenä sitä, että vain osa työttömyysturvan poikkeussäännöksistä esitetään jatkettavaksi ja osa päättyy vuoden vaihteessa.

6 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.3.2021 saakka.

Lain 4 §:n mukaan lakia sovellettaisiin työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden hakujaksolta, joka alkaa lain voimaantulon jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2021.

Lailla väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksia annetun lain muuttamisesta (429/2020) on säädetty, että lain 2 a §:ssä säädettyä liikkuvuusavustusta koskevaa väliaikaista poikkeusta sovelletaan sellaiseen työhön, joka on alkanut lain voimassa ollessa. Ehdotettu lain voimassaolon pidennys tarkoittaisi sitä, että liikkuvuusavustusta koskevaa poikkeusta sovellettaisiin siten työhön, joka on alkanut viimeistään 31.3.2021.

7 Suhde muihin esityksiin

7.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.)

Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3—4, PeVL 11/2015 vp, s. 2—3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 2—3).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 § 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja se sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa 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). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema ja varallisuus (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun kyse on työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä (PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 32/2000 vp, s. 2, PeVL 32/1997 vp, s. 3—4, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3, PeVL 17/1995 vp, s. 2). Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 5—7). Esimerkiksi tietyn henkilöryhmän suosimista työttömyysturvan suhteen on voitu pitää mahdollisena, mikäli se ei muodostu mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi (PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisen poikkeuksen jatkamista laskennallisesti muunnetun työtulon sekä erityisen sovittelujakson käyttämisessä työttömyysetuuden sovittelussa. Esityksen mukaan, jos sovittelava tulo on maksettu tavanomaista lyhyemmän sovittelujakson aikana, se huomioitaisiin maksetun suuruusena ilman laskennallista muuttamista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 74—75).

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on väliaikaisesti helpottaa työttömyysetuuden saamisedellytyksiä, jotta etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää voitaisiin eräissä tilanteissa keventää ja käsittelyä jouduttaa. Osalla hakijoista päivärahan määrä voi ehdotettujen muutosten vuoksi olla nyky säännöksiin laskettua korkeampi, osalla päivärahan taso voi olla matalampi. Erityistä sovittelujaksoa koskevien nyky säännösten mukaan sovittelussa ei oteta huomioon niitä tuloja, jotka on maksettu esteen voimassaoloaikana. Ehdotuksen mukaisesti näiden henkilöiden tulot väliaikaisesti soviteltaisiin työttömyysetuuden kanssa, jolloin työttömyysetuuden määrä olisi nyky säännösten mukaisesti laskettua matalampi. Työttömyysetuuden hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta ehdotus tarkoittaisi sitä, että kaikkien hakijoiden tulot soviteltaisiin väliaikaisesti samojen säännösten mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden sovittelussa sovellettavan niin kutsutun suojaosan väliaikaista korotusta jatketaan, mikä parantaa työttömyysturvan ja ansiotulon muodostaman kokonaisuuden määrää. Jatko koskee kaikkia soviteltua työttömyysetuutta hakevia riippumatta siitä, milloin osittainen työ on alkanut, millä alalla etuudenhakija työllistyy tai onko kyseessä palkkatyö vaiko yritystoiminta.

Työttömyysetuuden sovittelua koskevia poikkeuksia ehdotetaan sovellettavaksi siten, että muutosten tullessa voimaan, säännöksiä sovellettaisiin hakujaksolla, joka alkaa voimaantulon jälkeen. Voimassaolon tai soveltamisen päättyessä poikkeuksia sovellettaisiin vielä jaksolla, joka on alkanut voimassaolon tai soveltamisen aikana. Tältä osin työttömyysturvan hakijan etuuden määrään vaikuttaa se, miten etuuden hakujaksot ajoittuvat poikkeuksien soveltamiseen nähden. Kyse on näiden poikkeusten mahdollisimman sujuvasta soveltamisesta niin, että voimassa olevaan lakiin tehtävät väliaikaiset poikkeukset eivät hidastaisi etuushakemusten käsittelyä muutostavaiheessa.

Muutosten tavoitteena on turvata työttömyysetuuden hakijan oikeutta sosiaaliturvaan työttömyyden ajalta tilanteessa, jossa toimeenpanijoiden hakemuskäsittely on ruuhkautunut, ja tästä aiheutuisi viivästyksiä työttömyysetuuksien maksamisessa. Ehdotetut poikkeukset olisivat myös voimassa väliaikaisesti ja verrattain lyhyen ajan. Ehdotettavien muutosten ei täten voida katsoa muodostuvan perustuslain 6 §:n 2 momentin tai 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmalliseksi.

Liikkuvuusavustuksen väliaikaista poikkeusta ehdotetaan myös jatkettavaksi. Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, liikkuvuusavustusta voitaisiin myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia. Muutos parantaa kokoaikatyöhön työllistyvien taloudellista tilannetta. Muutos koskee kaikkia työttömyysetuutta saavia, jotka näin työllistyvät palkkatyöhön. Muutos ei koske yritystoiminnan aloittamista.

Esityksessä ehdotetaan poikkeusta työttömyysturvalain säännökseen, joka mahdollistaa työttömyysetuuden maksamisen hakemuksen perusteella ennakoon ilman päätöstä. Poikkeus koskee aikaa, jolta etuutta on voitu maksaa ennakoon. Tämän ajan pidennystä kahdesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen ehdotetaan jatkettavaksi. Ehdotuksen tarkoituksena on nopeuttaa kriisin aikana toimeentuloturvan saamista työttömyysturvajärjestelmästä sitä hakeville. Säännöksen

mukaan työttömyysetuuden myöntäjän arvioidessa, että hakemuksen käsittelyaika tulee pitkitymään, se voisi omasta aloitteestaan alkaa maksaa työttömyysetuutta ilman päätöstä ennakkona. Kuten tavallisestikin, ennakon maksaminen edellyttäisi eräiden edellytysten toteutumista. Soveltaminen edellyttäisi työttömyysetuuteen oikeutetun tekemää hakemusta ja hänelle asiassa annettua myönteistä työvoimapolitiittista lausuntoa. Lisäksi ansiopäivärahan hakijan kohdalla merkitystä olisi sillä, että työssäoloehto on voinut täytyä työttömyyskassan jäsenyysaikana. Tällä turvattaisiin sitä, että työttömyyskassan maksamaa ennakkoa saisivat ihmiset, joilla ansiopäiväraha-oikeus on voinut täytyä. Työttömyysetuuden myöntäjä voisi sen jälkeen alkaa maksaa työttömyysetuutta ennakkona, mikä voisi tässä tilanteessa tapahtua myös työttömyysetuuden toimeenpanijan maksatusjärjestelmästä automaattisesti. Työttömyysetuuden myöntäjä antaisi hakijalle myöhemmin etuutta koskevan päätöksen, jossa myönnettävästä työttömyysetuudesta maksettu ennakko vähennetään.

Työttömyysetuuden toimeenpanijoihin sovelletaan yleisesti niitä hallinnollisia säännöksiä, joita sovelletaan asioiden käsittelyyn julkishallinnossakin, kuten hallintolakia (434/2003), julkisuuslakia (621/1999) ja tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä siinä säädetyllä tavalla. Esityksen valmistelussa on arvioitu ehdotuksen olevan yhteensopiva luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja sen 22 artiklan 1 kohdan kanssa sekä kansallisen tietosuojalain (1050/2018) kanssa. Ennakkoon maksamista mahdollistavassa säännöksessä ei ole kyse yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamasta automaattisesta yksilötason päätöksenteosta. Sen sijaan siinä on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun työttömyyden perusteella maksettava turvan riittävän oikea-aikaisesta saamisesta. Ehdotetun säännöksen soveltaminen edellyttäisi hakijan työttömyysetuuden toimeenpanijalle tekemää työttömyysetuushakemusta, hakijalle asiassa annettua myönteistä työvoimapolitiittista lausuntoa ja ansiopäivärahan hakijan kohdalla sitä, että hänen työssäoloehdonsa on voinut täytyä työttömyyskassan jäsenyysaikana. Lisäksi säännöksen soveltaminen edellyttäisi työttömyysetuuden toimeenpanijan arviota hakemuksen mahdollisesta käsittelytilanteesta ja arviota siitä, olisiko asiassa perustetta aloittaa työttömyysetuuden maksaminen ennakkona hakijan toimeentulon turvaamiseksi. Työttömyysetuuden toimeenpanijan on mahdollista hyödyntää myös automatisointia ennakkoon maksamisen edellytyksien arvioinnissa. Työttömyysetuuden myöntäjän on pyrittävä käsittelemään asia viivytyksettä ja annettava asiassa työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n mukaisesti työttömyysetuutta koskeva päätös. Vasta tämä päätös on yksilötason päätös työttömyysturva-oikeudesta. Tähän päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n mukaisesti.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain (315/2020) 4 §, sellaisena kuin se on laissa 725/2020, seuraavasti:

4 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 11 päivänä toukokuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään maaliskuuta 2021.

Tätä laki sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden hakijaksolta, joka alkaa lain voimaantulon jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2021. Sen 3 §:ää sovelletaan kuitenkin työttömyysetuuden maksamiseen myös, kun hakemus on saapunut ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.11.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain (315/2020) 4 §, sellaisena kuin se on laissa 725/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 11 päivänä touko-
kuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään joulu-
kuuta 2020.

Tätä lakia sovelletaan työttömyysetuuden
maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden
hakujaksolta, joka alkaa lain voimaantulon
jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä jou-
luukuuta 2020. Sen 3 §:ää sovelletaan kuiten-
kin työttömyysetuuden maksamiseen myös,
kun hakemus on saapunut ennen tämän lain
voimaantuloa.

Tämä laki tulee voimaan 11 päivänä touko-
kuuta 2020 ja on voimassa *31 päivään maa-
liskuuta 2021*.

Tätä lakia sovelletaan työttömyysetuuden
maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden
hakujaksolta, joka alkaa lain voimaantulon
jälkeen, kuitenkin viimeistään *31 päivänä
maaliskuuta 2021*. Sen 3 §:ää sovelletaan kui-
tenkin työttömyysetuuden maksamiseen
myös, kun hakemus on saapunut ennen tämän
lain voimaantuloa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*