

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

15.10.2017

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksistä HE 124/2017 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa työttömyysturvalakia ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 124/2017 vp.

Ehdotetussa nk. aktiivimallissa työttömyyden alun omavastuupäivien määrä vähenisi, mutta niitä tulisi lisää työttömyyden ajalle, jos työnhakija ei olisi ollut riittävästi työssä tai työllisyyttä edistävissä palveluissa. Työnhakijan aktiivisuutta tarkasteltaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivän jaksoissa, mikä vastaa noin kolmen kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä. Jos työnhakija ei olisi ollut riittävän aktiivinen tarkastelujakson aikana, maksettaisiin hänelle työttömyysetuus seuraavalta 65 maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna. Tämä vastaa yhtä omavastuupäivää kuukauden aikana.

Henkilön katsottaisiin olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, jos hän on ollut yhden kalenteriviikon *työssäoloehdon täyttävässä työssä* 65 maksupäivän aikana työssä tai yhteensä viisi päivää *työllistymistä edistävässä palvelussa*. Jos henkilö on ollut työssä yrittäjänä, katsotaan hänen olleen riittävästi työssä, jos hän *on ansainnut* yritystoiminnassa neljän peräkkäisen kalenteriviikon aikana 23 prosenttia työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloehto-vaaditusta kuukausiansiosta.

Esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön,

millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Ehdotettu malli koskisi sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen saajia.

Esitän kunnioittavasti valiokunnalle lausuntonani seuraavan.

Erilaiset työllisyyden kasvuun ja sen myötä työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen liittyvät toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Tavoitteeseen tähtäävien toimenpiteiden on kuitenkin oltava a) realistisia ja vaikuttavia b) helposti toteutettavissa sekä c) tasapuolisia. Lisäksi niissä on otettava huomioon asiaan vaikuttava muu lainsäädäntö. Nyt käsillä oleva esitys ei täytä edellä mainittuja vaatimuksia ja on ongelmallinen myös eräiltä yksityiskohdiltaan. En pidä sitä sellaisenaan toteuttamiskelpoisena.

Vaikeaselkoisuus ja yksipuolisuus

Esitys on paikka paikoin vaikeaselkoinen. Kaikkia asiaan vaikuttavia tekijöitä ei tuoda esityksessä ilmi, vaan olettamuksena näyttää olleen, että lukija hallitsee kokonaisuudessaan työttömyysturvalainsäädännön sisällön. Lukijan – ja lain voimaan tullessa sen soveltajan - asiaksi jää integroida esitys voimassa olevaan työttömyysturvalainsäädäntöön, mikä ei kaikilta osin ole yksinkertaista. Esimerkkinä vaikeaselkoisuudesta voidaan mainita hallituksen esityksen sivulla 16 esitetty: ”65 päivän jaksoa varten seurattaisiin arkipäiviä, joilta päivärahaa maksetaan”. Tämä perusteella ei kykene hahmottamaan, miten laskenta itse asiassa tapahtuu ja miten mahdollinen sunnuntaina tai juhlapyhänä tapahtunut aktiivisuus vaikuttaa laskennassa.

Vaikka esitystä on täydennetty valmistelun aikana, on se yhä yksipuolinen, toisin sanoen siinä ei ole kyetty havainnoimaan tarpeeksi reaalia maailmaa.

Realistisuus ja vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen yleisperusteluiden mukaan ”mallin työllisyysvaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa”. Epäselvää näyttää siis olevan, olisiko mallilla lainkaan positiivista vaikutusta työllisyyteen vai johtaisiko se ainoastaan työttömyysturvamenojen säästöön. Vaikka mallilla pyritään kannustamaan työttömiä ottamaan vastaan myös lyhytkestoista työtä, eivät he yleensä voi vaikuttaa työpaikkojen syntymiseen. Esityksessä ei ole riittävästi huomioitu työttömyyden eri syitä, ja että muun muassa hyvin pian irtisanomisen jälkeen voi olla käytännössä mahdotonta työllistyä.

Myös työlainsäädäntö vaikuttaa työnantajan mahdollisuuksiin tarjota työtä. Tätä ei ole huomioitu esityksessä. Esityksessä kannustetaan lyhyiden ja määräaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen sekä piilotyöpaikkojen etsimiseen, mutta unohdetaan muun muassa se, että määräaikaisen työsopimuksen solmimista on rajoitettu työsopimuslaissa (55/2001).

Jos todellista kannustavuutta halutaan, olisi mallin oltava ehdotettua laajempi ja sellainen, jossa yksilön oma aktiivisuus yhteiskunnassa tulisi aidosti huomioonotetuksi. Sinänsä ajatus piilotyöpaikkojen etsimisestä on hyvä. Tällaisen työpaikan löytäminen tai synnyttäminen saattaa aiheuttaa kuitenkin ongelmia työnantajalle. Jos työnantaja ei ole ”löytänyt” ko. paikkaa muun muassa ennen työntekijän irtisanomista, saattaa koko irtisanominen osoittautua lain vastaiseksi.¹

Esityksessä ei myöskään riittävästi oteta huomioon työnteon moninaisia muotoja. Kaikki työ ei ole ns. palkkatyötä tai yrittäjänä tehtävää työtä, vaan käytännössä osittain sen välille jäävää työtä. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa erilaiset, ei liiketoiminnan muodossa suoritettavat toimeksiantotehtävät työkorvausta vastaan.² Alustatalouden (tai jakamistalouden) myötä Suomessa tehdään myös erilaisia työtehtäviä internetin välityksin korvausta vastaan, mutta joissa korvauksen maksaja ei välttämättä miellä itseään Suomen lainsäädännön mukaiseksi työnantajaksi. Tietoa ei myöskään ole siitä, miten työntekijät ovat ymmärtäneet oikeudellisen asemansa. Edellä mainittuja tehtäviä suoritetaan kuitenkin korvausta vastaan, joten ne tulisi myös ottaa huomioon aktiivisuuden osoituksena, ellei näin ole jo tehty.

Toteuttaminen

Esityksessä jää kertomatta, miten mallin mukaista työskentelyä seurataan ja kuinka tiedot saadaan / kerätään maksatusjärjestelmiin niin, että ne vaikuttavat mallissa ehdotetussa ajassa. Onko käytännössä edes mahdollista saada tiedot niin nopeasti, että vaikutus kohdistuu aina seuraavan 65

¹ Työnantajalla on ns. muun työn tarjoamisvelvoite eräissä henkilöperusteisissa irtisanomisissa ja aina irtisanoessaan taloudellisella ja tuotannollisella syyllä. Muun työn on oltava työnantajalla olemassa oleva tehtävä, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se olisi laitettu avoimeksi tai siitä olisi työpaikalla tiedotettu TSL 2:6:n mukaisesti tai että siihen ylipäänsä haettaisiin aktiivisesti työntekijää. Kysymys ei välttämättä ole ”valmiista” tehtäväkokonaisuudesta vaan siitä, että työ saadaan synnytettyä kohtuullisilla järjestelyillä, jotka eivät vaikuta negatiivisesti muiden työntekijöiden asemaan. Työnantajan muun työn tarjoamisvelvollisuus saattaa siis joskus edellyttää, että työnantaja järjestää erilaisin toimenpitein muuta työtä (järjesteleä töitä, jakaa tehtävät uudelleen, tekee sisäisiä siirtoja tms. toimenpiteitä). Jos irtisanomisen kohteena on henkilö, joka täyttää yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:n mukaiset edellytykset, laajenee työnantajan velvollisuus entisestään. Tällöin pian irtisanomisen jälkeen löytyvä ”piilotyöpaikka” saattaa indikoida yhdenvertaisuuslain rikkomista.

² Oikeudellisesti välimaastoa työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön välillä ei ole, mutta käytännössä – ennen kuin työtä koskevan oikeussuhteen luonne on ratkaistu tuomioistuimessa – näin saattaa olla. Ks. arvioinnista Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Suomalainen Lakimiesyhdistys ry 2013.

päivän jaksoon? Lyhyissä työsuhteissa palkkaa ei välttämättä makseta heti työskentelyn päätyttyä vaan se voidaan sovittaessa maksaa ns. normaalina työnantajan palkanmaksupäivänä.

Seuranta toteutetaan 65 päivän jaksoissa, jona aikana on tullut olla yhden kalenteriviikon työssäoloehdon täyttävässä työssä. Epäselväksi jää muun ohessa se, miten esityksessä vaadittu aktiivisuus kahden 65 päivän jakson taitekohdassa vaikuttaa. Selvyyttä ei saa myöskään siihen, miten palkan maksamattomuus (ts. työnantajan mahdollinen laiminlyönti) vaikuttaa.³

Yrittäjätoiminnassa ilmenee vastaavia ongelmia, sillä työn tekeminen ja laskutuksen perusteella saatu ansio eivät yleensä osu samaan hetkeen. Yrittäjäriski lisääntyy, jos aktiivisuuden edellytyksenä on tietty ansio – tällöin yrittäjä kantaa työttömyysturvan puolella riskin siitä, että asiakas laiminlyö laskun maksun.

Hallituksen esityksen sivulla 17 todetaan, että vaadittu työmäärä voitaisiin tehdä yhden kalenteriviikon aikana tai vaihtoehtoisesti niin, että työtunteja löytyy koko 65 maksupäivän jakson ajalta. Tässä yhteydessä ei tuoda esille vaadittujen työtuntien määrää, eikä missään oteta huomioon myöskään asiakkaan informointivelvoitetta, toisin sanoen, kuinka hyvin asiakkaalle ilmoitetaan etukäteen, miten hän täyttää aktiivisuutensa.

Tasapuolisuus

Esitys vaikuttaa olevan ristiriidassa perusoikeuksien kanssa ja toivottavaa on, että asia tulee riittävästi esille perustuslakivaliokunnassa. Valmistelun yhteydessä eri tahot ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa alueellisiin eroihin työn ja työllistymistä edistävien palveluiden tarjonnassa.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esille kuitenkin se, että aktiivisuuden kytkeminen työssäoloehdon mukaiseen työskentelyyn, johtaa siihen, että usea aktiivisuuden muoto jää huomioimatta. Myös vain työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen hyväksyminen aktiivisuuden osoituksena rajaa ulkopuolelleen usean niihin rinnastettavan toiminnan. Tämä ei liene yhdenvertaista.

Omais- ja perhehoitajilta ei esityksen mukaan vaadita aktiivisuutta, koska kysymys on toiminnasta, joka ei kerrytä työssäoloehtoaa. ”Kyse on kuitenkin yhteiskunnan kannalta merkittävästä toiminnasta, jossa henkilö työllistyy, ja jonka ohella muuta aktiivisuuden edellytystä ei voitane

³ Hallituksen esityksen sivulla 17 todetaan, että tulo katsotaan ansaituksi sen maksupäivän mukaisessa jaksossa. Epäselväksi jää siis se, mitä tapahtuu, jos maksua ei suoriteta.

pitää kohtuullisena”.⁴ Yhteiskunnassa on paljon toimintaa, jossa henkilö työllistyy, vaikka toiminta ei kerrytä työttömyysturvassa tarkoitettua työssäoloehtoaa. Edellä esitetty perusteluteksti huomioon ottaen kaikkea yhteiskunnassa merkittävää toimintaa olisi kohdeltava samanarvoisesti. Mitään perustetta ei liene arvottaa vain omais- ja perhehoitoa merkittäväksi toiminnaksi, ja asettaa muut siihen rinnastettavat toiminnat epäedullisempaan asemaan.

Aktiivisuuden kytkeminen työssäoloehdon mukaiseen työskentelyyn on siis liian suppea. Se ei kannusta aidosti aktiivisuuteen pyrkiviä työttömiä. Tällä hetkellä työtön voi työttömyysetuutta menettämättä tehdä muun muassa vapaaehtois- tai talkootyötä silloin, kun työ on palkatonta, tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtois- ja talkootyötä. Muun muassa tämän tyyppisen työn tulisi ehdottomasti kuulua mukaan työhön, jolla aktiivisuuden voi osoittaa.

Lisäksi esityksen mukaisen tarkasteluajanjakson alkaminen uudestaan ilman etuuden alentamista, esitetään säädettäväksi liian rajoittuneeksi (”työllistyttyään kokoaikatyössä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan”). Kokoaikatyön saaminen erityisesti palvelualoilla voi olla käytännön mahdottomuus. Osa-aika-aloilla työskentelevät työntekijät joutuvat näin ollen säännöksen perusteella muita heikompaan asemaan. Tässä yhteydessä tulisi selvittää, onko säännös sopusoinnussa ns. osa-aikatyödirektiivin kanssa (neuvoston direktiivi 97/81/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta).

Muun lainsäädännön huomioon ottaminen

Esityksessä ei ole riittävästi huomioitu työlainsäädäntöä. Kuten jo yllä tuli ilmi, on muun muassa määräaikaisten työsopimusten solmimista rajoitettu työsopimuslaissa. Työnantajalla on myös useita omaan työsuhteiseen henkilöstöön kohdistuvia työn tarjoamisvelvoitteita, eikä ulkopuolista työvoimaa voida näin ollen aina vapaasti palkata. Muun muassa nämä laissa säädetyt velvoitteet vaikuttavat työttömän työnhakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada työtä, mikä pitäisi ottaa esityksessä huomioon.

Työsopimuslakiin lisättiin 1.1.2017 lukien työnantajan velvollisuus tarjota kollektiiviperusteella irtisanomalleen työntekijälle työllistymistä edistävää valmennusta tai koulutusta (TSL 7: 13 - 14).

⁴ HE 124/2017 vp, s. 22, jossa on arvioitu esityksen vaikutusta perustuslakiin.

Valmennus tai koulutus on toteutettava irtisanomisajan päättymisen jälkeen kahden kuukauden kuluessa. Jotta lainsäädäntö ei olisi ristiriitaista olisi ko. koulutukseen tai valmennukseen osallistuminen otettava huomioon aktiivisuuden osoittamisessa.

Esityksen mukaan työn tekemisen ohella aktiivisuus voitaisiin osoittaa osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin, joista on säädetty työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 15 kohdassa. Erilaiset työhallinnon pilottihankkeet ja kokeilut, samoin kuin rekrytointikokeilu, näyttävät jäävän sen ulkopuolelle, mikä ei voine olla tarkoituksenmukaista. Näiden huomioon ottaminen ei voi jäädä kiinni siitä, että asiasta säädettäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Kuntouttava työtoiminta kuuluu edellä tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin, vaikka se on sosiaalipalvelu. Näin ollen muut vastaavat sosiaalipalvelut, kuten sosiaalihuoltolain 27 d §:n (68/2002) mukainen vammaisten työllistymistä tukeva toiminta tulisi asettaa samaan asemaan.

Aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle jäävät

Esityksen mukaan aktiivisuutta ei seurata eikä työttömyyspäivärahaa/työmarkkinatukea alenneta, jos henkilöllä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus eläkelaitoksessa. Säännöstä on perusteltu sillä, että aktiivisuusedellytyksen täyttäminen tällaisessa tapauksessa voi olla vaikeaa. Säännöksen tarkoitus on ymmärrettävä ja kannatettava, mutta voi johtaa väärinkäytöksiin (pelkkä vireilläolo ”vapauttaa” aktiivisuudesta). Toisaalta tässä yhteydessä on pohdittava ainakin, onko tapaturmaeläkehakemuksen vireilläolo saatettava samaan asemaan, samoin kuin liikennevakuutuksesta maksettavaa ansionmenetystä koskevan hakemuksen vireilläolo.

Kunnioitavasti


Jaana Paanetoja