

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

1.4.2020

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yrittäjien työttömyysturvoikeuden väliaikaisesta järjestämisestä (TEM:n valmistelema) sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (STM:n valmistelema). Minua on pyydetty arvioimaan työttömyysturvaan väliaikaisesti tehtäviä muutoksia erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi arviotani on pyydetty siitä, ovatko koronavirusepidemian johdosta lomautetut paremmassa asemassa kuin ne määräaikaissa työsuhteissa työskentelevät, jotka eivät saa lainkaan työtä epidemian vuoksi, vaan joutuvat ”suoraan” työttömiksi.

Lausun kunnioittavasti seuraavan.

1 Hallituksen esitys laiksi yrittäjien työttömyysturvoikeuden väliaikaisesta järjestämisestä

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain väliaikaista muuttamista. Työmarkkinatukea voitaisiin maksaa päätoimisesti yrittäjänä työllistyneelle henkilölle, jonka päätoimisen työskentely yrityksessä katsottaisiin päättyneen, ja päättymisen syynä olisi hyvin laajalle levinnyt vakava tartuntatauti. Lisäksi henkilön päätoimisen työskentelyn voitaisiin tietyin edellytyksin katsoa päättyneen, jos yritystoiminnasta saatava tulo on vähentynyt, ja tulon vähentyminen johtuisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista. Henkilön päätoiminen työskentely voitaisiin mainituissa tilanteissa katsoa päättyneeksi, vaikka yritystoimintaa ei lopetettaisi. Työmarkkinatuen maksaminen edellyttäisi, että henkilö ilmoittautuu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon ja että hänen oikeudestaan työmarkkinatukeen annettaisiin työvoimapoliittinen lausunto Kansaneläkelaitokselle.

Hänellä olisi oikeus työmarkkinatukeen muun muassa opintojen estämättä. Yrityksessä työskentelyn päättäneellä työnhakijalla olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu velvollisuus ottaa vastaan työnantajan tarjoamaa työtä. Työmarkkinatukeen ei sovellettaisi odotusaikaa, tarveharkintaa eikä osittaista työmarkkinatukea koskevia säännöksiä. Muutos olisi väliaikainen ja sillä tuettaisiin yrittäjien toimeentulon turvaamista COVID 19 -pandemiasta johtuvien poikkeusolojen aikana.

En näe esityksessä yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia, koska se on ajallisesti rajattu ja perusteena ovat COVID 19 -pandemian seuraukset. Sen sijaan huomioni kiinnittyy ehdotettuun työttömyysturvalain 11 luvun 4 c §:n 1 ja 2 momentin muotoiluun. Nyt ehdotetussa muodossa ne kuuluvat:

”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.”

Ehdotetun säännöksen 1 momentissa käytetty muotoilu jättää epäselväksi sen, onko kysymyksessä yrittäjän itsensä saama tartunta vai mahdollisesti tartuntataudin hänen yritystoiminnalleen aiheuttamat seuraukset. Ehdotetun säännöksen 2 momentissa on samantyyppinen epäselvyys. Kun esityksen taustalla kerrotaan olevan COVID 19 -pandemia, olisi juuri se ja nimenomaan pandemian yrittäjän toiminnalle aiheutuvien seurausten vaikutus syytä näkyä itse säädöstekstissä. Esitänkin, että molemmissa momenteissa ilmaisu ”hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia” korvattaisiin ilmaisulla ”koronavirusepidemiasta aiheutuvan äkillisen ja voimakkaan tuotteiden ja/tai palveluiden kysynnän heikentymisen takia”.

2 Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaista muuttamista. Työttömyysetuuden maksamisen käynnistymisen yhteydessä asetettavalta omavastuujalta maksettaisiin työttömyysetuutta peruspäivärahana, ansiopäivärahana tai työmarkkinatukena. Valtio vastaisi omavastuujalta maksettavan

työttömyysetuuden rahoituksesta. Lisäksi lyhennettäisiin palkansaajan työssäoloehto, jonka täyttyminen on työttömyyspäivärahan saannin edellytys. Esityksessä ehdotetaan myös, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Työttömyysturvalaissa olevaa lomautuksen määritelmää täsmennettäisiin vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä. Ehdotetuilla muutoksilla vastataan siihen työntekijöiden toimeentulon turvan vahvistamisen tarpeeseen, joka seuraa työsopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin tehdyistä väliaikaisista muutoksista. Viimeksi mainittujen muutosten tavoitteena on työnantajien toiminnan sopeuttamismahdollisuuksien nopeuttaminen koronavirusepidemiasta aiheutuvassa äkillisessä ja voimakkaassa tuotteiden ja palveluiden kysynnän heikentymisessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja ne olisivat voimassa 6.7.2020 saakka. Muutoksia sovellettaisiin jo 16.3.2020 alkaen.

Työttömyysturvalakiin esitetyt muutokset

Esityksessä ehdotetaan parannuksia lomautettujen ja muusta syystä työttömyysturvaa saavien työttömyysetuuksiin. Jos kysymys on kaikkien lain voimassa ollessa työttömäksi joutuvien saattamisesta saamaan asemaan, on esitys yhdenvertaisuuden näkökulmasta mielestäni ongelmaton. Eri asia on, jos vain lomautuksen johdosta työttömäksi joutuneiden henkilöiden työttömyysetuudet paranisivat.

Ehdotetun työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n mukaan lomautuksen ajalta maksettua työttömyyspäivärahaa ei oteta huomioon laskettaessa työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Säännöstä sovellettaisiin siis ainoastaan sellaiseen työttömyyspäivärahaan, jota maksettaisiin lain voimassa ollessa alkaneen lomautuksen perusteella lain voimassaolon aikana. Jos mainitun edun ulkopuolelle jäävät muusta syystä kuin lomautuksen johdosta työttömäksi joutuneet henkilöt, säännöksellä käsitykseni mukaan poiketaan yhdenvertaisesta kohtelusta.

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi lomautuksen määritelmästä seuraavasti: ”– – (L)omautuksella (tarkoitetaan) työsopimuslain 5 luvussa tarkoitettua tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin perustuvaa työnantajan päätökseen perustuvaa lomautusta ja työnantajan aloitteesta tapahtuvaa työnantajan ja työntekijän keskinäiseen sopimukseen perustuvaa lomautusta.” Ehdotetun säännöksen muotoilu ei vastaa täysin työsopimuslain mukaista lomautuksen määritelmää, vaikka se on ollut tarkoituksena. Esitänkin, että säännös muotoillaan seuraavasti: ”– – (L)omautuksella (tarkoitetaan) työsopimuslain 5 luvussa

tarkoitettua taloudelliseen ja tuotannolliseen syyhyn perustuvaa palkanmaksun ja työnteon väliaikaista keskeyttämistä työsuhteen pysyessä muutoin voimassa. Lomauttaminen toteutetaan joko työnantajan päätöksellä tai hänen aloitteestaan tehtävällä sopimuksella.”

Lain on tarkoitus tulla voimaan huhtikuussa. Väliaikaisia muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi 16.3.2020 alkaen, eli ennen lain voimaantuloa. Perusteluissa tuodaan esille, että tämä on ongelmatonta, koska muutoksilla parannetaan väliaikaisesti lomautetun tai työttömäksi jääneen henkilön työttömyysturvaetuuden saamisedellytyksiä. Koska ehdotetut muutokset koskevat väliaikaisesti kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä, ei taannehtivalle soveltamiselle ole katsottu muodostuvan perustuslain 6 §:stä johtuvaa estettä. Taannehtiva soveltaminen ei voine olla tässä poikkeustilanteessa ongelmallista, jos kysymys on etuuksien parantamisesta.

Asiassa on kuitenkin tarkasteltava vielä ehdotetun siirtymäsäännöksen 2 momenttia. Sen mukaan lain 5 luvun 3 a §:ssä tarkoitetun tavanomaista lyhyemmän työssäoloehdon soveltaminen edellyttäisi, että työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi työssäoloehto kerryttävä kalenteriviikko 1.3.2020 jälkeiseltä ajalta. Jos viimeinen työssäoloehtoon huomioitava viikko olisi ennen 1.3.2020, sovellettaisiin tavanomaista 26 kalenteriviikon työssäoloehto, ja ansiopäivärahan ollessa kyseessä myös jäsenyysehto. Tältä osin ehdotettua sääntelyä voitaisiin pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kun sääntelyn tavoitteena on kuitenkin suojella niitä henkilöitä, jotka joutuvat työttömäksi COVID 19 -pandemian seurausten johdosta, voitaneen rajausta pitää hyväksyttävänä.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annettu laki ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta annettu laki

Minulla ei ole lausuttavaa näistä ehdotuksista.

Kunnioittavasti



Jaana Paanetoja