

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 94/2015 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- asiantuntija Miia Kannisto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- yrittäjä Olli Kopakkala, SLP Group OSK
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Jussi Salokangas, Suomen Journalistiliitto ry
- työmarkkina-asiaain päällikkö Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät ry
- asiantuntija Sampsa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Matti Romakkaniemi, Työttömyysvakuutusrahasto.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:ZF

- Tilastokeskus
- Kansaneläkelaitos
- Akava ry
- KT Kuntatyönantajat
- Maatalousyrittäjien eläkelaitos
- Opettajien Työttömyyskassa
- Suomen elokuva- ja mediatyöntekijät SET ry
- Suomen Kirjailijaliitto ry
- Suomen Muusikkojen Liitto ry
- Suomen Näyttelijäliitto ry
- Suomen Taiteilijaseura
- Suomen Yrittäjänaiset ry
- Taide- ja kulttuurialan ammattijärjestö TAKU ry
- Taidemaalariliitto

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp

- Taideneuvosto
- Taiteen edistämiskeskus
- Teatteri- ja mediatyöntekijöiden liitto
- Tekijäfoorumi
- Yleinen työttömyyskassa YTK.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyysturvalakia.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi työttömyysvakuutusmaksujen soveltamisalasta. Nykyisin maksuvelvollisuus määräytyy tapaturmavakuutuslain soveltamisalan mukaan ja vain poikkeuksista soveltamisalaan on säädetty työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa.

Maksuvelvollisuuden uudesta määrittelystä johtuen työttömyysturvalakiin ehdotetaan vähäisiä muutoksia, joista merkittävien on yrittäjämääritelmän muuttaminen. Samoin työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan vähäisiä, lain toimeenpanoa helpottavia muutoksia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysvakuutusmaksujen maksuvelvollisuudesta säädettäväksi tapaturmavakuutuslain sijaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa. Valiokunta pitää uudistusta lainsäädäntöä selkeyttävänä. Työttömyysvakuutusmaksujen perintä on siirtynyt tapaturmavakuutuslaitoksilta Työttömyysvakuutusrahastolle jo vuoden 2013 alusta lukien. Tapaturmavakuutuslainsäädännön uudistuessa vuoden 2016 alusta maksuista ei ole tarkoituksenmukaista enää säätää työtapaturma- ja ammattitautilaisissa. Esityksellä ei ole vaikutusta kansalaisten etuuksiin tai heidän maksamiinsa maksuihin.

Yrittäjämääritelmän muuttaminen

Uudesta sääntelystä johtuen työttömyysturvalakiin esitetään vähäisiä muutoksia, joista merkittävien on yrittäjämääritelmän muuttaminen. Yrittäjänä tehdystä työstä ei makseta työttömyysvakuutusmaksuja. Uusi sääntelytapa edellyttää tarkempaa määrittelyä siitä, keitä pidetään yrittäjinä. Yrittäjämääritelmä muuttuu niin, että kaikkia niitä, joita pidetään yrittäjien eläkelaisissa tai maatalousyrittäjien eläkelaisissa yrittäjinä, pidetään myös työttömyysturvassa yrittäjinä.

Aiemmin yrittäjänä on pidetty niitä yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka ovat velvolliset ottamaan yrittäjän tai maatalousyrittäjän eläkevakuutuksen. Eläkevakuutus on pakollinen, kun omasta työstä saadut tulot ylittävät 7 500 euroa vuodessa. Nyt myös vakuuttamisvelvollisuutta

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp

koskevaa ansiorajaa vähemmän ansaitsevat omaa työtä tekevät määritellään yrittäjiksi. Samalla lainsäädäntö selkeytyy, koska työlainsäädännön ja muun sosiaalivakuutuslainsäädännön mukaan työ tehdään joko työntekijänä tai yrittäjänä. Vain työttömyysturvalaissa on käytetty käsitettä omassa työssä työllistyvä.

Ehdotettu muutos on lähtökohtaisesti pitkälti lainsäädäntötekniinen, mikä ei muuta työttömyysturvan saamisedellytyksiä tiukemmiksi. Valiokunnan saamista lukuisissa lausunnoissa ja valiokuntakäsittelyn aikana laajasti julkisuudessa on paitsi vastustettu yrittäjämääritelmän muutosta myös nostettu esiin muita erityisesti omassa työssään työllistyvien työttömyysturvaan liittyviä epäkohtia. Esiin nostetut ongelmat koskevat keskeisesti voimassa olevan työttömyysturvalain soveltamista ja tulkintaa TE-toimistoissa.

Valiokunta painottaa, että yrittäjämääritelmän muuttaminen ei vaikuta omassa työssä työllistyvän työttömyysturvaan heikentävästi. Käsitys siitä, että henkilön oman työn kutsuminen yritystoiminnaksi johtaisi työttömyysturvan epäämiseen, on virheellinen.

Sivutoimisen työskentelyn arviointi

Valiokunnan saamista lausunnoista käy ilmi, että yrittäjämääritelmän muuttamista ei sinänsä pidetä isona ongelmana, vaan ongelmallista on pää -ja sivutoimisen yritystoiminnan rajanvedon epäselvyys ja ankara tulkintakäytäntö. Valiokunta korostaa, ettei yrittäjämääritelmän muutoksella muuteta lainkaan sen arviointia, milloin oman työn tai yritystoiminnan katsotaan olevan sivu- tai päätoimista. Sama säännös, jota sovelletaan nykyisin sekä omaa työtä tekeviin että yrittäjiin, pysyy voimassa myös nyt hyväksyttävän lakiehdotuksen voimaantulon jälkeen.

Yrittäjällä ja omassa työssä työllistyvällä on yhtäläinen oikeus päivärahaan, jos työ tai yritystoiminta ei ole päätoimista. Jos oma työ on niin vähäistä, että sitä pidetään sivutoimisena, on sama työ myös yrittäjänä sivutoimista. Jos työnhakijalla on tuloja omasta työstä tai yritystoiminnasta, hänelle voidaan maksaa soviteltua päivärahaa.

Omassa työssä työllistyvien asemaan parannus

Yrittäjiä koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa omassa työssä työllistyvien osalta sitä, että heihin ryhdytään soveltamaan ns. palkansaajaan rinnastettavaa yrittäjää koskevaa poikkeusta. Säännöksen mukaan yksinyrittäjä, joka itse osallistuu työsuoritukseen toimeksiantajan määrämällä tavalla ja on toimeksiantosuhteessa samoihin harvalukuisiin toimeksiantajiin ja ilman kiinteää toimipaikkaa toiminnan harjoittamista varten, pääsee työttömyysetuudelle toimeksiantosuhteiden välillä ilman erillisiä toiminnan lopetustoimia.

Muutos tuo helpotusta keikkatyötä tekeville, joiden toimeksiantotyö on mahdollista tulkita palkansaajatyöhön rinnastettavaksi. Omaa työtä tekevillä yleinen tilanne on, että ammattiasema vaihtelee ja työ tehdään pätkittäin välillä yrittäjänä, välillä palkansaajana. Lakimuutos helpottaa tällä tavoin työskentelevien osalta työttömyysturvan piiriin pääsemistä.

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp

Toiminimiyrittäjän asema paranee

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lievennettäväksi yritystoiminnan päättymistä koskevia vaatimuksia työttömyysturvaa myönnettäessä. Tämä on tarpeen siitä syystä, että omassa työssä työllistyvien asema ei yrittäjän määritelmän muuttuessa huonontuisi. Hallitus esittää, että yksityisen elinkeinonharjoittajan yritystoiminta katsotaan työttömyysturvassa lopetetuksi, kun tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on työnhakijan luotettavan ilmoituksen perusteella päättynyt ja mahdollisesta YEL-vakuutuksesta on luovuttu. Verottajan rekistereistä poistumista eli Y-tunnuksesta luopumista ei enää jatkossa edellytetä.

Käytännössä päätoimisesti omassa työssään työllistyvien henkilöiden osalta ei tältä osin muutu mikään. Sen sijaan kymmenientuhansien yksityisten elinkeinonharjoittajien eli ns. toiminimiyrittäjien osalta tämä tarkoittaa sitä, että he pääsisivät toiminnan lopetettuaan jatkossa pienemmällä byrokratialla työttömyysetuudelle. Y-tunnuksen säilyttäminen helpottaa myös toiminnan uudelleen käynnistämistä uusien työtilaisuuksien tarjoutuessa.

Omassa työssään työllistyvien ongelmia kartoittaneessa Tilastokeskuksen *Itsensätyöllistäjät Suomessa 2013* -tutkimuksessa havaittiin, että tulkinta siitä, milloin toiminta on lopetettu, ei ole selvä. Tämä koski erityisesti apurahansaajia ja sen toteennäyttämistä, ettei taiteen tai tieteen teko enää työllistä. Tällaisiin tilanteisiin lakiehdotus tuo selkeyttä, koska jatkossa pelkkä Y-tunnuksen olemassaolo ei toimi kriteerinä arvioinnille siitä, työllistyykö henkilö omassa työssään.

Työttömyysturvaratkaisujen yhdenmukaistaminen

Valiokunta on tietoinen siitä, että TE-toimistojen soveltamiskäytännössä on esiintynyt paljon rajanveto-ongelmia ja niiden tulkinnat yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuudesta eivät ole aina olleet yhdenmukaisia. Ratkaisut on koettu monissa tapauksissa epäoikeudenmukaisiksi ja kohtuuttomiksi. Näin on tapahtunut erityisesti silloin, kun hyvin vähäistäkin toimintaa on pidetty päätoimisena. Samoin ongelmia on koettu olevan ratkaisuissa, jotka koskevat sen arviointia, onko harjoitettu toiminta päättynyt. Valiokunta pitää työttömyysturvaa hakevien oikeusturvan kannalta tärkeänä, että ratkaisutoiminnan ennustettavuutta voidaan parantaa.

Nyt hyväksyttävien muutosten johdosta työ- ja elinkeinoministeriön on uudistettava ohjeistustaan yrittäjien työttömyysturvan osalta. Valiokunta korostaa, että ohjeiden selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta niiden soveltaminen eri puolilla maata olisi nykyistä yhdenmukaisempaa. Myös koulutuksella tulee lisätä TE-toimiston henkilökunnan tietämystä yrittäjän työttömyysturvasta. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta pitää yhdenmukaisen ratkaisukäytännön saamiseksi parannuksena eduskunnan käsittelyssä samanaikaisesti olevassa hallituksen esityksessä HE 64/2015 vp ehdotettua työttömyysturvalain toimeenpanon ohjauksen ja valvonnan keskittämistä hallinnollisesti Uudenmaan ELY-keskukseen. Näin varmistetaan työ- ja elinkeinotoimistojen ennakkollisen oikeudellisen ohjauksen saatavuus työttömyysturva-asioissa. Uudistuksella pyritään työttömyysturvaa hakevien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseen.

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp

Valiokunta toteaa työelämän muuttuvan enenevästi siihen suuntaan, että työ- ja toimeksiantosuhteet pätkittyvät ja erilaisella ammattistatuksella tehtävän työn vuorottelu työelämässä lisääntyy. Työllisyysasteen nostamiseksi pätkittäisenkin yrittäjätöiden tai yrittäjämäisen työn tekemiseen on syytä kannustaa. Sen lisäksi, että pätkittäin tehty keikkatyö parantaa henkilön taloudellista asemaa, se auttaa osaamisen ylläpidossa ja vahvistaa työllistymismahdollisuuksia jatkossa. Omassa työssä työllistyvien määrän kasvun taustalla on Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan muun muassa toimeksiantajien pyrkimys välttää eläkevakuutus-, sosiaaliturva- ja työttömyysvakuutusmaksujen maksamista. Valiokunta katsoo, että uudenlaisten työskentelymuotojen yleistyessä kokoikäisten työsuhteiden rinnalla niiden vakuuttamiseen liittyvät puutteet tulee pyrkiä ratkomaan niin, että ansiotarkoituksessa tehty työ mahdollisimman kattavasti luo sosiaaliturvaa. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Vakuutusperiaatteen vahvistaminen

Kun työttömyysvakuutusmaksujen soveltamisala irrotetaan tapaturmavakuutuslaista, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua ei vakuutusperiaatteen mukaisesti peritä enää luottamustehtävissä toimivilta henkilöiltä, koska heille ei kerry luottamustehtävästä työttömyyspäivärahan maksamisen edellytyksenä olevaa työssäoloehtoa. Suurin tällainen ryhmä on kansanedustajat.

Kansanedustajilla ei ole oikeutta palkan perusteella määräytyvään työttömyyspäivärahaan, koska kansanedustajalle maksettavaa palkkiota ei pidetä palkkana. Ensimmäistä kertaa vuoden 2011 tai sen jälkeen suoritetuissa eduskuntavaaleissa valituksi tulleelle kansanedustajalle maksetaan edustajantoimen päättyessä määräjän sopeutumisrahaa. Sopeutumisrahan taso määräytyy sekä edustajantoimen pituuden että edustajan palkkion perusteella. Käytännössä sopeutumisrahan minimimäärä on 28 % edustajapalkkion määrästä. Sopeutumisrahaan on oikeus vähintään 3 vuotta edustajana toimineella. Sopeutumisrahan kesto on edustajavuosista riippuen 1, 2 tai 3 vuotta.

Sosiaalivakuutuksessa on johdonmukaisesti pyritty siihen, että maksut ja etuudet vastaavat toisiaan. Tästä syystä työttömyysvakuutusmaksun perimisestä luopuminen luottamustehtävissä toimivilta on sopusoinnussa tämän periaatteen kanssa.

Työttömien kannustamiseksi yhteiskunnalliseen toimintaan ja osallisuuteen valiokunta pitää myönteisenä, että esityksen mukaan julkiseen luottamustoimeen osallistuminen on jatkossa pätevä syy olla pois työllistämistä edistämistä palveluista. Tällöin on myös oikeutettu työttömyys-etuuteen näidenkin päivien osalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 94/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että TE -toimistojen osaamista, ohjeistusta ja toimintakäytäntöjä pikaisesti tarkennetaan omassa työssä työllistyvien ja yrittäjien työttömyysturvan osalta ja työvoimahallinnon ratkaisukäytäntöä seurataan yhdenmukaisen ratkaisukäytännön ja työttömyysturvaa hakevien oikeusturvan varmistamiseksi. Tarkennukset tulee tehdä erityisesti toiminnan sivu- ja päätoimisuuden sekä toiminnan lopettamisen osalta.*
2. *Eduskunta edellyttää, että epätyypillisissä työsuhteissa ja toimeksiantosuhteissa työskentelevien sosiaaliturvan kehittämistarpeet selvitetään ja selvityksen perusteella tarvittaessa valmistellaan lainsäädännön muutosehdotukset.*

Helsingissä 8.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Sanna Lauslahti kok
jäsen Anne Louhelainen ps
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
varajäsen Ilmari Nurminen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Puutteellinen lausuntokierros

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa kaikki omaa työtä tekevät määritellään yrittäjiksi työttömyysturvalaissa. Jatkossa tulkitaan yrittäjiksi kaikki ne työtä tekevät, joiden työ ei ole työsuhteista. Esitetty muutos tekisi aiemmin omassa työssä työllistyviksi katsotuista henkilöistä yksiselitteisesti pää- tai sivutoimisia yrittäjiä, ja heidän mahdollisuutensa työttömyysturvan saamiseen vaikeutuisivat.

Useat lausunnonantajat esittävät huolenaan, että hallituksen esitys vaikeuttaisi entisestään itsensäyöllistäjien asemaa ja työttömyysturvan saamista. Pienten toimeksiantojen vastaanottaminen ei enää olisi kannattavaa. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä, eikä tämä ole hallituksen tavoitteiden mukaista. Sosiaaliturvan pitäisi kohdella työtä tekeviä yhdenvertaisesti riippumatta työn tekemisen ja teettämisen tavasta. Korkean työttömyyden aikana olisi erityisen tärkeää purkaa lainsäädännöllä työllistymisen esteitä, ei lisätä niitä.

Valiokunnan kuulemat lukuisat asiantuntijat ovat antaneet lakiesitykseen kriittisen lausunnon. Erityisen kriittisesti ovat suhtautuneet luovien kulttuurialojen itsensäyöllistäviä edustavat järjestöt.

Hallituksen esitys on puutteellisesti valmisteltu. Asian valmistelussa luovia aloja edustavien ryhmien kuuleminen on sivuutettu täysin. Hallituksen esitys tuli taiteen ja kulttuurin kentälle täytenä yllätyksenä, ja siihen on jouduttu reagoimaan kiireellisesti. Esityksestä ei ole pyydetty valmisteluvaiheessa luovien alojen itsensäyöllistäviä edustavien järjestöjen lausuntoa. Ehdotuksen vaikutusarviointi yrittäjämääritelmän muuttamisen osalta on toteutettu puutteellisesti. Vaikutusarvioinnista puuttuu täysin arviointi ehdotuksen vaikutuksista etuuksien saajille. Esityksellä on merkittäviä ja kauaskantoisia kulttuuripoliittisia vaikutuksia, joita ei ole lainkaan arvioitu. Näin puutteellista lainvalmistelua ei voida pitää hyväksyttävänä.

Kolmikantaisesti valmistellussa esityksessä on sivuutettu työelämän muutos ja murros, jonka ansiosta itsensäyöllistävät ovat tilastollisesti nopeimmin kasvava työtä tekevien ryhmä.

Lausuntoa ei ole pyydetty myöskään opetus- ja kulttuuriministeriöltä, vaikka hallituksen esitys sisältää luovien alojen elinkeinonharjoittajia koskevia muutoksia. Heitä koskevat asiat kuuluvat monella tapaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Hallituksen esitykseen sisältyvillä työttömyysturvalain muutoksilla olisi lakiesityksestä ilmenemättömiä vaikutuksia, jotka vaikeuttaisivat luovilla aloilla työskentelevien mahdollisuutta työllistyä. Koska esitys vaikeuttaisi erityisesti freelance-työn edellytyksiä, lakiesityksellä olisi myös kulttuuri- ja korkeakoulupoliittisia vaikutuksia, joita ei ole mitenkään arvioitu.

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp
Vastalause

Pää- ja sivutoimisen yrittäjyyden puutteellinen määrittely

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lausunnossaan esille, ettei hallituksen esitykseen sisältyvä työttömyysturvalain yrittäjämääritelmän muutos ole merkitykseltään vähäinen. Muutosta ei siksi tulisi tehdä ilman riittävän laajaa lausuntokierrosta ja vaikutusten arviointia.

Useat lausunnonantajat katsovat, että lakiesitykseen sisältyvä yrittäjämääritelmän muuttaminen edellyttäisi työttömyysturvalain pää- ja sivutoimisuusarviointia koskevien määritelmien sekä niitä koskevan soveltamiskäytännön muuttamista, jotta itsensätyöllistävien mahdollisuus saada työttömyysturvaa ei vaikeutuisi nykyisestä.

Useissa asiantuntijalausunnoissa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunnossa tuodaan esille, että itsensätyöllistävien työ- ja toimeksiantosuhteiden pirstaleisuus vaikeuttaa jo nykyisellään omassa työssä työllistymisen tai yritystoiminnan sivutoimisuuden osoittamista, vaikka käytännössä toiminta työllistäisi vain vähän ja pieni osa tuloista tulisi sen kautta.

Pää- ja sivutoimisuuden tulkintakäytännöt ovat sattumanvaraisia ja vaihtelevat TE-toimistosta ja kaupungista toiseen. Suomen Journalistiliiton tiedossa on tapauksia, joissa samoilla kirjallisilla tapaustiedoilla henkilöt on katsottu päätoimisiksi ja toisissa tapauksissa sivutoimisiksi.

Hallituksen esitys siirtäisi yrittäjämääritelmän piiriin sellaisia vähäisen työllistymisen tilanteita, joita nykyisin ei voida pitää yrittäjyytenä vaan jotka käsitellään omana työnä. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutosta siihen, miten yritystoiminnan alkaminen arvioidaan, ei myöskään siihen, miten yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuus ratkaistaan.

Lakiesityksessä ei näin ollen pyritä torjumaan toiminnan aloittamiseen sisältyvää riskiä ansiopäivärahoikeuden menettämisestä. Suomen Journalistiliitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksestä puuttuu säännös, jonka avulla henkilö pystyisi luotettavasti arvioimaan omaa mahdollisuuttaan saada soviteltua työttömyysetuutta tilanteessa, jossa yritystoiminta ei tosiasiassa vielä, tai ehkä koskaan, työllistä häntä päätoimisesti.

Suomen Journalistiliiton ja useiden muiden lausunnonantajien mukaan hallituksen esityksen suurin ongelma koskee pää- ja sivutoimisuuden osoittamista sekä työnhakijan käännteistä todistus- taakkaa.

Päätoimiseksi yrittäjäksi katsotulla henkilöllä ei ole oikeutta saada lainkaan työttömyysetuuksia. Ainoastaan sivutoiminen yrittäjä voisi olla oikeutettu työttömyysetuuteen. Journalistiliiton mukaan on oletettavaa, että TE-keskukset tulkitsevat jatkossa työnhakijat herkemmin päätoimisiksi yrittäjiksi, vaikka heidän on aikaisemmin katsottu olevan lähinnä sivutoimisesti omassa työssä työllistyviä.

Työttömyysturvalain mukaan henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työllistyminen katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä kokoaikatyössä.

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp
Vastalause

Käytännössä toiminnan sivutoimisuutta on vaikea todistaa ja näin päästä työttömyysetuuksien piiriin, jos henkilö ei voi enää saada kohtuullista toimeentuloa itsensä työllistämistä. Sivutoimisuuden osoittaminen jää työntekijän vastuulle, jos viranomaiset päättävät tulkita työnteon päätoimiseksi, mikä voi johtaa työttömyysturvan epäämiseen.

Journalistiliiton asiantuntijalausunnossa ongelmaa valaistaan esimerkkitapauksella, jossa työnhakija oli jäänyt ilman työttömyysturvaa kirjoitettuaan kolumnia kolme tuntia, sillä työ tulkittiin TE-toimistossa ja vakuutusosoikeudessa päätoimiseksi, vaikka henkilöllä oli vain yksi toimeksiantokuukaudessa (Vakuutusosoikeus Dnro 2217/2014/1742).

Työtön työnhakija voi saattaa Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätöksen jälkikäteen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaika on seitsemän kuukautta ja vakuutusosoikeuden noin 13 kuukautta. Tämä tarkoittaisi, että yrittäjäksi tulkittu joutuisi odottamaan ratkaisua noin kaksi vuotta ilman työttömyysetuuksia. Tämän riskin välttämiseksi työttömän kannattaa välttää ottamasta vastaan toimeksiantoperusteista työtä tai lopettaa yritystoiminta kokonaan, jottei häntä tulkita päätoimiseksi yrittäjäksi.

Työttömän kannalta on ongelmallista, jos hänellä ei ole tarjolla muuta työtä kuin toimeksiantoperustaista työtä ja jos tämän työn vastaanottaminen voi johtaa työttömyysetuuksien menettämiseen tai sen vaaraan. Tämä ei kannusta työnhakijaa työllistymään vaan välttämään toimeksiantoperustaista työtä. Suomen Journalistiliitto toteaa, ettei se voi tällä hetkellä suosittaa mediataloista irtisanotuille itsensä työllistämisen kokeilemistä, koska henkilö voidaan herkästi todeta päätoimiseksi yrittäjäksi ja riski työttömyysetuuksien menettämisestä on suuri.

Suomen Journalistiliiton mukaan hallituksen esitystä olisi pitänyt selkeyttää siten, ettei työttömyysaikana vastaanotettua toimeksiantotyötä tulkittaisi niin, että henkilö katsotaan automaattisesti päätoimiseksi yrittäjäksi.

TE-hallinnon soveltamat työttömyysturvan myöntämisen ohjeistukset

Itsensä työllistäviä on nykyisin kaikilla eri aloilla rakennusalasta luoviin aloihin ja palvelualojen työtehtäviin. Eri aloilla on omat erityiskysymyksensä, jotka tulisi ottaa huomioon yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta arvioitaessa. TE-hallinnon työttömyysturvan ohjeistuksiin on siksi panostettava aivan erityisesti, jotta minimoitaisiin hallituksen esityksen hyvin todennäköinen vahinko itsensä työllistämisen edellytyksille.

Useissa asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että nykyinen sivutoimisuuden ja päätoimisuuden tulkinta on johtanut sekavaan ja epävarmaan tulkintakäytäntöön.

Nykyisen lain ja ohjeistuksen (TEM/2192/03.01.04/2014) ansiosta omassa työssä työllistyviksi katsotuilta taiteilijoilta ei ole vaadittu työvälineistä tai ateljeesta tai teosvarastosta luopumista edellytyksenä työttömyysturvan saamiselle silloin, kun omassa työssä työllistyminen on päättynyt. Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunnossa hallituksen esitykseen kiinnitetään huomiota siihen, ettei tämä nykyisin omassa työssä työllistyviä taiteilijoita ja tieteentekijöitä koskeva erillinen työttömyysturvan soveltamiseen liittyvä ohje olisi enää voimassa.

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp Vastalause

Taideneuvoston lausunnon mukaan yrittäjyyden uusi työttömyysturvamääritelmä saattaisi tarkoittaa sitä, että kestosta riippumatta kaikki muu kuin työsuhteessa tai apurahalla toteutettu taiteellinen työ määritellään jatkossa yrittäjyydeksi ja sen tekijä käytännössä yrittäjäksi ja että työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi jatkossa työkorvauksia saavalta tai työstään laskuttavalta omassa työssään työllistyvältä taiteilijalta luopumista kokonaan taiteellisesta toiminnasta.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta edellytettäisiin yritystoiminnan lopettamistilanteissa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä taloudellisen ja tuotannollisen toiminnan päättymistä kokonaan, mihin voi käytännössä muun yritystoiminnan lopettamiseen liittyvän näytön puutteessa kuulua myös työvälineistä ja toimitiloista luopuminen. Mikäli tämä tarkoittaisi, että taiteilijan tulisi vastedes myydä työvälineensä tai luopua työhuoneestaan todistaakseen työnsä päättymisen, vaikeuttaisi lain voimaantulo kohtuuttomasti taiteilijana toimimista.

Yritystoiminnan lopettamistilanteet tulisivat taiteilijoiden kannalta erityisen ongelmallisiksi.

Puutteellinen analyysi työelämän muutoksesta

Anna Pärnäsen ja Hanna Sutelan Itsensätyöllistäjät Suomessa 2013 -tutkimuksen (Tilastokeskus) mukaan työmarkkinoiden merkittävin muutos 2000-luvulla on ollut itsensä työllistäjien määrän kasvaminen. Itsensä työllistäjien määrän kasvun taustalla on toimeksiantajien halu säästää eläkevakuutus-, sosiaaliturva- ja työttömyysvakuutusmaksuissa. Teettämällä työtä toimeksiantoperusteisesti työnantajat pyrkivät välttämään työnantajamaksut. Ilmiö koskee kaikkia aloja, ei ainoastaan luovia aloja. Hallituksen esityksen mukaan nämä henkilöt olisivat jatkossa yrittäjiä, jolloin heillä on riski saada päätoimisen yrittäjän status, vaikka heidän tulonsa ja työtuntinsa olisivat vähäisiä ja heillä ei olisi toivoa yrittäjänä tehdystä voitosta.

Monilla luovilla ja taiteellisilla aloilla sekä tutkimustyössä toimeentulo koostuu palkkatyöstä saatavasta tulosta, apurahoista sekä ns. omasta työstä tai yritystoiminnasta saatavasta tulosta. Monet itsensätyöllistävästä työskentelevät yhtä aikaa palkansaajina ja yrittäjinä ilman, että kumpaakaan työtä voidaan pitää selvästi henkilön päätyönä. Juuri heille hallituksen esitys voi osoittautua erityisen ongelmalliseksi. Tällaisia henkilöitä on Taiteen edistämiskeskuksen tekemän tutkimusten mukaan paljon etenkin luovan työn tekijöissä. Taiteen edistämiskeskus esittää lausunnossaan huolen, että hallituksen esitys voi johtaa palkansaajuuden ja yrittäjyyden rajapinnalla työskentelevien ihmisten laajamittaiseen tippumiseen työttömyysturvan ulkopuolelle.

Käsiteltävänä oleva lakiesitys siirtää kevytyrittäjiä työttömyysturvassa yrittäjäkategoriaan tavalla, jossa useat nykyisin soviteltua työttömyyspäivärahaa saavat tulevat lain voimaan tultua jäämään työttömyysetuuksien ulkopuolelle. Monien taide- ja kulttuurialojen kevytyrittäjien kannalta olisi toivottavampaa, että heidät rinnastettaisiin palkansaajiksi eikä nyt esitetyllä tavalla yrittäjiksi.

Pärnäsen ja Sutelan edellä mainitussa tutkimuksessa todettiin, että suurin itsensätyöllistävien asemaan liittyvä ongelma koskee heidän neuvotteluasemansa haavoittuvaisuutta, kokemusta sosiaaliturvajärjestelmän vaikeaselkoisuudesta ja toimimattomuudesta sekä itsensätyöllistävien toimeentulon epävarmuutta ja tilkkutäkkimäisyyttä. Tämänkin tutkimuksen valossa itsensätyöllis-

Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp
Vastalause

tävien asema kaipaa parantamista, ei vaikeuttamista. Saman tutkimuksen mukaan itsensätyöllistäjyyttä leimaa innostus ja intohimo omaan työhön, ja tutkimuksen mukaan olisi tarvetta luoda ratkaisumalleja, joilla parannettaisiin itsensätyöllistävien työskentelyedellytyksiä. Toimivalla sosiaaliturvalla luodaan kasvun potentiaalia ja ylläpidetään työllisyyttä.

Työttömyysturvalaki vaatisi uudistuksen, joka ottaisi nykyistä paremmin huomioon työn uudet muodot. Sosiaaliturvaa tulisi kehittää siten, että siirtyminen palkansaajasta yrittäjäksi olisi mahdollista ilman pelkoa työttömyysturvan menettämisestä ja että työttömyysturva kannustaisi ottamaan vastaan kaikenlaiset työt työn tekemisen ja teettämisen tavasta ja työn kestosta riippumatta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään neljä lausumaa. (**Vastalauseen lausumaehdotukset**)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1.*Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle esityksen työttömyysturvalain tämentämiseksi, jotta nykyinen epäselvä oikeustila saadaan ratkaistua sivutoimisen yrittäjyyden ja sivutoimisen itsensä työllistämisen osalta. Esityksessä tulee selkeyttää yritystoiminnan lopettamisen suhdetta palkansaajaan rinnastettavan yrittäjän työmäärän vähentymiseen.*

2.*Eduskunta edellyttää, että työ- ja elinkeinoministeriö uusii nykyisen ohjeistuksen (TEM/2192/03.01.04/2014), jonka mukaan omassa työssä työllistyviksi katsotuilta taiteilijoilta ei edellytetä työvälisestä tai ateljeesta tai teosvarastosta luopumista, jotta he voivat saada työttömyysturvaa silloin, kun omassa työssä työllistyminen on päättynyt eivätkä yritystoiminnan lopettamistilanteet tulisi taiteilijoiden kannalta kohtuuttoman ongelmallisiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksissa tulee huomioida eri alojen itsensätyöllistävien erityiskysymykset siten, että tavoitteena on ennaltaehkäistä itsensätyöllistävien jääminen työttömyysturvan ulkopuolelle.*

3.*Eduskunta edellyttää, että työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen varataan riittävät henkilöresurssit ja osaaminen varmistetaan työhallinnon ohjeistuksella. Yhdenmukaista lausuntolinjaa edistetään siirtämällä yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta koskevat ratkaisut yhden yrittäjyyden vaatiman työmäärän arviointiin erikoistuneen TE-toimiston toimialueelle.*

4.*Eduskunta edellyttää, että sosiaaliturvaa kehitetään jatkossa siihen suuntaan, että se kannustaa ottamaan vastaan kaikenlaiset työt tekemisen ja teettämisen tavasta ja työn kestosta riippumatta.*

**Valiokunnan mietintö StVM 16/2015 vp
Vastalause**

Helsingissä 8.12.2015

Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Aino-Kaisa Pekonen vas
Anna-Maja Henriksson r