

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, kahta työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia, työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia.

Muutokset liittyvät työnhakijoiden työttömyysturva-oikeuden turvaamiseen sekä työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamiseen covid-19-pandemian aikana. Pandemian pitkittyessä työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisten pandemiaan liittyvien säännösten voimassaoloa on tarpeen osittain jatkaa.

Lomautettujen työttömyysturva-oikeutta koskevan työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2021 asti. Säännöksen sisältöä kuitenkin muutettaisiin siten, että päätoiminen opiskelu ei estäisi työttömyysetuuden saamista lomautusajalta, mutta muita työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä sovellettaisiin myös lomautettuihin 1.1.2021 alkaen. Yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevan työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.3.2021 asti.

Työnhakijan haastattelun järjestämistä koskevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisen säännöksen ja työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyöntiä koskevan työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.1.2021 asti.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja keskeiset ehdotukset.....	4
2.1 Lomautettujen oikeus työttömyysetuuteen	5
2.2 Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen	5
2.3 Opiskelupaikan hakemisen ja työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti ..	6
2.4 Työnhakijan haastattelut	7
3 Pääasialliset vaikutukset	8
3.1 Lomautettujen oikeus työttömyysetuuteen	9
3.2 Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen	10
3.3 Työllistymissuunnitelman toteuttamisen ja opiskelupaikan hakemisen laiminlyönti	12
3.4 Työnhakijan haastattelut	12
4 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5 Voimaantulo	12
6 Toimeenpano ja seuranta	12
7 Suhde muihin esityksiin.....	13
7.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	13
7.2 Suhde talousarvioesitykseen	13
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	13
LAKIEHDOTUKSET	16
1. Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	16
2. Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	16
3. Laki työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n muuttamisesta	17
4. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	17
5. Laki työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	18
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTIT	19
1. Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	19
2. Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	19
3. Laki työttömyysturvalain 11 luvun 4 b muuttamisesta	20
4. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	21
5. Laki työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	22

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Maaailman terveysjärjestö WHO julisti uuden koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Epidemian jatkuminen ja kansalaisten kokema pelko tautia kohtaan vähentävät edelleen toimialasta riippuen taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus kuluttajakysyntään sekä yritysten työvoiman vähentämistoimiin, mikä edelleen heijastuu suurena lomautettujen työnhakijoiden määränä työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Hallitus on päättänyt useista covid-19-pandemiaan liittyvistä lomautettujen ja muiden työttömien sekä yrittäjien työttömyysturvaa ja työ- ja elinkeinotoimiston palveluja koskevista väliaikaisista muutoksista. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvia lainmuutoksia on esitetty eduskunnalle useissa hallituksen esityksissä (HE 27, 35, 58 ja 93/2020 vp). Esityksiin sisältyneet työttömyysturvalain (1290/2002) ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) muutokset ovat voimassa 31.12.2020 asti lukuunottamatta starttirahan enimmäiskestoa koskevaa muutosta, joka on voimassa 31.12.2021 asti.

Covid-19-pandemian odotetaan jatkuvan. Tästä syystä hallitus on pitänyt tarpeellisenä esittää eduskunnalle mainittujen lainsäädäntömuutosten voimassaolon osittaista jatkamista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esitys on laadittu kiireellisesti helpottamaan työttömyysturva-asioiden käsittelyä työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä turvaamaan lomautettujen ja yrittäjien työttömyysturva-oikeutta poikkeuksellisissa olosuhteissa covid-19-pandemian edelleen jatkuessa. Koronaepidemian kehittymistä tulevina kuukausina ei voida tarkasti ennustaa. On mahdollista, että pandemia kestää maailmanlaajuisesti useita kuukausia välillä kiihtyen ja välillä laantuen.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Esityksen valmistelun aikana sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS), keskeisille työelämän järjestöille, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskukselle), työ- ja elinkeinotoimistoille, Kansaneläkelaitokselle ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestölle (TYJ) on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä 6.11.2020 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa sekä kirjallisesti. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntahallitus on kommentoinut esitystä.

Esitettyjen väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkamista pidettiin pääosin kannatettavana nykyisessä koronavirustilanteessa. Kommentteja on otettu huomioon esityksen perusteluita täsmentämällä.

Kaikkia kommentteja ei ole voitu ottaa huomioon. Kommenteissa esitettiin lapsikorotuksen maksamista yrittäjän työmarkkinatukeen. Tämä olisi kuitenkin vastoin väliaikaisen muutoksen toimeenpanon sujuvuutta koskevaa tavoitetta. Väliaikaisten säännösten voimassaolon

päättymisajankohdan yhdenmukaisuutta puollettiin kommenteissa, koska yhdenmukaisuus helpottaisi sekä muutoksista aiheutuvan käsittelytyön järjestämistä että asiakasviestintää ja -neuvontaa. Tällaista muutosta ei ole pidetty mahdollisena. Mahdollisuus järjestää työnhakijan haastatteluita joustavammin on perusteltua jatkaa vain tammikuun 2021 ajan, kun työ- ja elinkeinotoimistojen työtilanteen arvioidaan ruuhkautuvan vuodenvaihteessa ja tammikuussa 2021. Yrittäjän työmarkkinatukea koskevan säännöksen voimassaoloa ei pidetä perusteltuna jatkaa pidemmälti kuin 31.3.2021 asti nykyinen koronaepidemiatilanne ja sen kehittymiseen liittyvä epävarmuus huomioon ottaen.

Varsinaista lausuntokierrosta ei ole ollut mahdollista järjestää johtuen valmisteluaikataulusta. Keskeiset tahot ovat tulleet kuulluiksi valmistelun aikana. Näin ollen on katsottava, että lausuntokierroksesta poikkeamiselle on olemassa perustellut syyt.

2 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Työttömyysturvalaissa säädettyjä työttömyysetuuden niin sanottuja työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevat väliaikaiset muutokset sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaiset covid-19-pandemiaan liittyvät väliaikaiset muutokset ovat voimassa 31.12.2020 asti, starttirahan kestoja koskeva muutos on voimassa 31.12.2021 asti.

Seuraavassa kuvataan lyhyesti ne väliaikaiset muutokset, joiden voimassaoloa ei esitetä jatkettavaksi. Siltä osin kuin tässä esityksessä ehdotetaan muutoksen voimassaolon jatkamista, väliaikainen muutos ja ehdotus kuvataan tarkemmin jäljempänä kohdissa 2.1—2.4.

Työnhaun voimassaolo ei pääty verkkopalvelussa palvelutarpeen arvioimiseksi tarpeellisten tietojen antamisen ja työllistymissuunnitelmaluonnoksen laatimisen laiminlyöntiin. Muutos on voimassa ajalla 1.5.—31.12.2020. Muutos on tehty verkkopalvelun käytössä tapahtuvien erehdyksien ja niihin liittyvien työnhaun voimassaolon päättymisten välttämiseksi sekä työ- ja elinkeinotoimistojen selvittelytyön vähentämiseksi tilanteessa, jossa työnhakijoiksi ilmoittautui poikkeuksellisen paljon uusia työnhakijoita.

Työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen jatkuu työttömyysturvalaissa tarkoitettujen lyhytkestoisten opintojen estämättä, vaikka opinnot viivästyvät covid-19-pandemian takia yli kuuteen kuukauteen. Muutos on voimassa ajalla 1.5.—31.12.2020. Muutoksella on turvattu opintojen loppuun saattaminen. Oppilaitosten toiminta ja opintojen järjestämisen tavat ovat pääosin vakiintuneet covid-19-pandemian alkamisen jälkeen.

Työnhakijalla on pätevä syy keskeyttää työllistymistä tukeva palvelu covid-19-pandemiasta johtuvasta perustellusta syystä. Muutos on voimassa ajalla 1.5.—31.12.2020. Säännöksellä on ohjattu työ- ja elinkeinotoimistojen soveltamiskäytäntöä, jotta palveluun osallistumisen turvallisuus ja työnhakijan tosiasialliset mahdollisuudet osallistua palveluun otetaan huomioon jo palvelua järjestettäessä.

Työttömyysetuudella tuettujen työnhakijan omaehtoisten opintojen etenemistä koskevasta vaatimuksesta on mahdollista poiketa, jos opintojen eteneminen on viivästynyt covid-19-pandemian vuoksi. Opintojen 24 tai 48 kuukauden enimmäistukiaikaa voidaan jatkaa enintään 31.12.2020 asti, jos opintojen eteneminen on viivästynyt covid-19-pandemian vuoksi. Oppilaitosten toiminta ja opintojen järjestämisen tavat ovat pääosin vakiintuneet covid-19-pandemian alettua.

Lisäksi starttirahan enimmäiskesto on pidennetty 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. Muutos on voimassa ajalla 1.5.2020—31.12.2021. Muutoksen tavoitteena on turvata starttirahaa saavien

yrittäjien mahdollisuutta yritystoiminnan käynnistämiseen ja vakiinnuttamiseen covid-19-pandemian aiheuttamasta tilapäisestä toimintaedellytysten heikkenemisestä huolimatta.

2.1 Lomautettujen oikeus työttömyysetuuteen

Lomautuksella tarkoitetaan työttömyysturvalain mukaan työnantajan tuotannollisista ja taloudellisista syistä suorittamaa lomautusta. Lomautetut ovat työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työttömiä. Lomautettuja koskevat samat työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset kuin muitakin työnhakijoita.

Työttömyysturvalain 31.12.2020 asti voimassa olevan väliaikaisen muutoksen perusteella lomautetulla on oikeus työttömyysetuuteen sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään kokoaikatyön hakemisesta, muusta kuin työsuhteessa tehdystä työstä, työnhakijan päätoimisista opinnoista sekä työllistymisestä yritystoiminnassa ja omassa työssä. Oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevaa nuorta koskevia rajoituksia. Työllistyminen yli kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön estää työttömyysetuuden saamisen.

Väliaikaisen muutoksen aikana lomautetun oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta myöskään eräitä työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä. Tämä tarkoittaa sitä, että lomautettu voi kieltäytyä työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamasta työstä ja palveluista työttömyysetuutta menettämättä. Myöskään työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen osallistuminen ja suunnitelman toteuttaminen eivät ole lomautettua työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä velvoittavia. Jos lomautettu kuitenkin kieltäytyy työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä, lomautetun menettelyyn sovelletaan 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä.

On todennäköistä, että osa 16.3.2020 tai sen jälkeen lomautetuista työnhakijoista on ennen lomautusta opiskellut työn ohessa tai aloittanut opiskelun lomautuksen aikana. Tilastoista ei ole saatavissa tietoa siitä, kuinka moni nyt työnhakijana olevista lomautetuista opiskelee. Tästä johtuen tietoa ei ole myöskään siitä, kuinka monen lomautetun opiskelu olisi katsottavissa sivutoimiseksi opintojen aikaisen työhistorian perusteella tai kuinka monen lomautetun opiskelu olisi sivutoimista, jolloin on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä.

Lomautettujen työttömyysturvaoikeutta koskevan väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkaminen opiskelun osalta tukisi covid-19-pandemian aikana lomautetuksi tulevan henkilön osaamisen kehittämistä lomautuksen aikana. Muutoksen jatkaminen helpottaisi myös työ- ja elinkeinotoimistojen käsittelytyötä tänä vuonna alkaneiden ja ensi vuodelle jatkuvien sekä ensi vuonna alkavien työttömyysjaksojen osalta.

Väliaikaisen lomautettujen työttömyysturvaoikeutta koskevan työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2021 asti (lakiehdotus 1), mutta sisällöltään siten muutettuna, että säännös koskisi ainoastaan lomautetun opintojen vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta (lakiehdotus 3). Muilta osin lomautetun työttömyysturvaoikeuteen sovellettaisiin työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevia normaaleja säännöksiä.

2.2 Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) perusteella yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyn omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Työttömyysturvalakia on muutettu 31.12.2020 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.

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 aikana yrittäjän työmarkkinatukioikeuteen ei sovelleta työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä sekä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan ja palveluun liittyvistä laiminlyönneistä. 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 työmarkkinatukioikeuteen sovelleta odotusaikaa, tarveharkintaa ja osittaista työmarkkinatukea koskevia työttömyysturvalain säännöksiä.

Lokakuun 2020 alkuun mennessä 49 000 henkilöä on saanut työ- ja elinkeinotoimistolta työvoimapolitiittisen lausunnon yrittäjän työmarkkinatuesta. Kansaneläkelaitos on maksanut huhti-syyskuussa 2020 yhteensä noin 42 500 yrittäjälle työmarkkinatukea. Elo-syyskuussa 2020 yrittäjien työmarkkinatuen saajia oli noin 22 000 henkilöä kuukaudessa.

Covid-19-pandemia aiheuttaa edelleen epävarmuutta yhteiskunnassa, mikä vaikuttaa kuluttajien käyttäytymiseen ja heikentää kysyntää. Yrittäjän työmarkkinatukea koskevan muutoksen voimassaolon jatkaminen turvaisi yrittäjien toimeentuloa epävarmassa tilanteessa.

Yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevan väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.3.2021 asti (lakiehdotus 2). Voimaantulosäännöksen sanamuotoa on täsmennetty siten, että lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2021. Säännöksen sisältö ei muuttuisi.

2.3 Opiskelupaikan hakemisen ja työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti

Työnhakija on velvollinen toteuttamaan työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa (eli monialaista työllistymissuunnitelmaa, kotoutumissuunnitelmaa tai aktivointisuunnitelmaa) työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Laiminlyönti voi johtaa 60 päivää kestäväan korvauksettoman määräajan asettamiseen.

Jos työnhakija on alle 25 vuotta eikä hän ole suorittanut ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa, suunnitelmassa on voitu sopia toimista, jotka korvaavat koulutusta vailla olevia nuoria koskevaa velvollisuutta hakea vähintään kahta syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa. Näissä tilanteissa suunnitelman toteuttamatta jättäminen ilman pätevää syytä johtaa työttömyysetuuden menettämiseen toistaiseksi.

Suunnitelmassa on aina mainittu, mihin määräaikaan mennessä työnhakijan on ilmoitettava suunnitelmansa toteuttamisesta. Ilmoitukset tehdään käytännössä verkkopalvelussa tai puhelimitse. Jos työnhakija laiminlyö ilmoittaa suunnitelmansa toteuttamisesta, työ- ja elinkeinohallinnon verkkopalvelu lähettää hänelle automaattisesti asiaa koskevan selvityspyynnön. Lisäksi työttömyysetuuden maksajalle ilmoitetaan siitä, että työ- ja elinkeinotoimisto selvittää asiaa. Työttömyysetuuden maksaja voi keskeyttää etuuden maksatuksen asian selvittämisen ajaksi.

Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturva-asoiden käsittelytilanteen arvioidaan ruuhkautuvan vuodenvaihteessa. Suunnitelman toteuttamisesta raportointiin liittyy riski siitä, että suunnitelman toteuttamatta jättämisestä ilmoittanut työnhakija joutuu työ- ja elinkeinotoimistojen ruuhkautumisen takia covid-19-pandemian aikana odottamaan asiansa ratkaisemista, vaikka sinänsä voi olla ilmeistä, että hakijalla olisi ollut pätevä syy menettelyynsä. Tämä huomioon ottaen on mahdollista, että työttömyysetuuden menetys kohdistuisi niihin työnhakijoihin, jotka ehditään haastatella ja joiden suunnitelmia ehditään laatia ja tarkistaa työtilanteen mukaan.

Työttömyysturvalakia on muutettu väliaikaisesti siten, että säännöstä, joka koskee työttömyysetuuden menettämistä työllistymissuunnitelman toteuttamatta jättämisen perusteella ja opiskelupaikan hakematta jättämisen perusteella, ei sovelleta.

Väliaikainen muutos on voimassa 31.12.2020 asti. Voimassaoloa jatkettaisiin opiskelupaikan hakemisen ja työllistymissuunnitelman toteuttamisen osalta 31.1.2021 asti (lakiehdotus 5).

2.4 Työnhakijan haastattelut

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee järjestää työnhakijalle ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi työnhakijalle tulee varata tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin hänen palvelutarpeensa mukaisesti. Jos työnhakija on työtön, haastattelu tulee aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

Lomautettujen ja muiden työttömien määrä on edelleen korkealla tasolla ja työ- ja elinkeinotoimistot ovat joutuneet järjestämään tehtäviensä hoitamista uudelleen. Lomautettujen ja muiden työttömäksi jäävien ja työnhakijaksi ilmoittautuvien henkilöiden kohdalla työ- ja elinkeinotoimistojen keskeinen tehtävä on huolehtia työnhaun voimassaolon alkamisesta ja työttömyysetuuden maksamisen niin sanottujen työvoimapoliittisten edellytysten ratkaisemisesta.

Työ- ja elinkeinotoimistoille on annettu väliaikaisesti harkintavaltaa työnhakijan haastattelujen järjestämiseen. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jos haastattelun järjestäminen on työnhakijan palvelutarve, alueen työmarkkinatilanne ja työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitaminen huomioon ottaen työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tarkoituksenmukaista.

Työ- ja elinkeinotoimiston tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin pyrkiä järjestämään työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

Väliaikainen muutos on voimassa 31.12.2020 asti.

Työ- ja elinkeinotoimistoihin on kertynyt niin sanottua haastatteluvajetta. Vuodenvaihteeseen ajoittuu tavanomaisesti käsittelyruuhkaa työ- ja elinkeinotoimistoissa, kun työsuhteita päättyy ja uusia työnhakujaksoja alkaa. Myös yrityksissä käynnissä olevat yhteistoimintamenettelyt saattavat päättyä irtisanomisiin ja uusien työttömyysjaksojen alkamiseen.

Lisäksi työ- ja elinkeinotoimistojen vuoden 2021 alun ruuhkautumiseen vaikuttaa se, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilun on määrä alkaa tammikuun alussa 14 työ- ja elinkeinotoimiston alueella. Kuntakokeiluihin liittyvät asiakassiirrot ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön siirtyminen kokeilualueiden kuntiin toteutetaan tammikuun 2021 aikana. Mikäli haastatteluja koskevan väliaikaisen muutoksen voimassaolo päättyisi 31.12.2020, haastatteluja tulisi tehtäväksi runsaasti tammikuusta 2021 alkaen.

Edellä mainituista syistä väliaikaisen muutoksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.1.2021 asti (lakiehdotus 4).

3 Pääasialliset vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän seurannan (<https://tem.fi/koronaviruksen-vaikutukset-tyollisyystilanteeseen>) mukaan 1.11.2020 kokoaikaisesti lomautettuja työttöminä työnhakijoina oli noin 56 000 henkilöä. Muita työttömiä työnhakijoita oli 1.11.2020 edelleen noin 254 000 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriön syksyn 2020 Lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteen alustavien tietojen mukaan kokoaikaisesti lomautettuna ennakoidaan olevan vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä yhteensä 60 000—70 000 henkilöä.

Seurannan mukaan 16.3. ja 25.5.2020 välisenä aikana työ- ja elinkeinotoimistoissa alkoi arviolta noin 222 000 uutta lomautukseen perustunutta työttömyysjaksoa, ja lomautettuna oli 25.5.2020 noin 163 000 työtöntä työnhakijaa. Suuri osa covid-19-pandemian aikana alkaneista lomautuksista on päättynyt. Työttömien työnhakijoiden määrä alkoi laskea samalla, kun rajoitustoimia alettiin osittain purkaa kevään ja kesän 2020 aikana.

Covid-19-pandemiaan liittyvät voimassa olevat suositukset eivät rajoita samassa määrin työ- ja elinkeinotoimistojen työnvälityspalveluiden ja palveluiden tarjoamista kuin keväällä 2020 voimassa olleet rajoitukset ja suositukset.

Väliaikaisten muutosten osittaisella jatkamisella parannettaisiin työ- ja elinkeinotoimistojen edellytyksiä huolehtia työnhakijaksi ilmoittautumiseen ja työttömyysetuuden työvoimapolitiittisiin edellytyksiin liittyvistä tehtävistä tammikuussa 2021 ja siten turvattaisiin työttömien työnhakijoiden oikeutta perustoimeentulon turvaan.

Kansaneläkelaitos on maksanut huhti-syyskuussa 2020 noin 42 500 yrittäjälle työmarkkinatukea yhteensä noin 122,3 miljoonaa euroa. Yrittäjien väliaikaista työmarkkinatukea koskevan väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkaminen lisäisi valtiolle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 47,7 miljoonaa euroa. Meno kohdistuu sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha), jolle ehdotetaan vastaavaa lisäystä vuoden 2021 täydentävässä talousarvioesityksessä.

Edellä mainittu arvio perustuu siihen, että työmarkkinatukea maksettaisiin muutoksen perusteella noin 22 000 yrittäjälle kuukaudessa vuonna 2021 tammikuun alun ja maaliskuun lopun välisenä aikana. Saajien määrä vastaa keskimääräistä saajien lukumäärää elokuussa ja

syyskuussa 2020. Jos covid-19-pandemian tilanne muuttuu alkuvuonna 2021 siten, että joudutaan asettamaan esimerkiksi uusia rajoituksia, työmarkkinatukea saavien yrittäjien määrä voi muuttua merkittävästi.

Muilla muutoksilla ei arvioida olevan kuin vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

3.1 Lomautettujen oikeus työttömyysetuuteen

Lomautettujen työttömyysturvaoikeutta koskevan muutoksen keskeisin vaikutus on ollut turvata työttömyysturva-asioiden sujuva käsittely työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä turvata lomautetun toimeentuloa.

Säännöksen voimassaolon osittainen jatkaminen opiskelun osalta vähentäisi jossain määrin työ- ja elinkeinotoimistojen työvoimapolitiittisten edellytysten tutkimiseen liittyvää työmäärää.

Lomautettujen työttömyysturvaoikeutta koskevassa väliaikaisessa säännöksessä olevien työttömyysetuuden saamisen edellytysten voimassaolon jatkaminen vain osittain aiheuttaa sen, että työ- ja elinkeinotoimistot joutuvat tarkistamaan 1.1.2021 alkaen väliaikaisen säännöksen piirissä olevien henkilöiden oikeuden saada työttömyysetuutta ja antamaan tarvittaessa uusia työvoimapolitiittisia lausuntoja. Osa työvoimapolitiittisista lausunnoista on annettu määräaikaikaisina väliaikaisen säännöksen voimassaolon päättymiseen asti ja osalla työnhakijoista työnhaun voimassaolon edellytykset on sovittu tarkistettavaksi viimeistään 31.12.2020. Uusia annettavia työvoimapolitiittisia lausuntoja voi enimmillään olla useita kymmeniä tuhansia. Tarkka määrä ja tästä työ- ja elinkeinotoimistoille aiheutuva työmäärä ei ole arvioitavissa.

Lomautettujen työttömyysturvaoikeutta koskevan väliaikaisen säännöksen jatkaminen lisää työttömyysetuuden maksajien työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen päätösten antamiseen, viestintään ja neuvontaan liittyvää työmäärää. Etuuspäätöksiä pitää tarkistaa sen johdosta, että työ- ja elinkeinotoimistot joutuvat tarkistamaan lomautettujen työnhakijoiden työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset 1.1.2021 alkaen ja antamaan tarvittaessa uusia työvoimapolitiittisia lausuntoja.

Koska esitetty muutos lisää sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että työttömyysetuuden maksajien työmäärää, esitetyn muutoksen vaikutuksia tulee arvioida myös perustuslain 19 ja 21 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa voi vaarantua, mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen, työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet ratkaista työttömyysturva-asioita laissa säädetyssä määräajassa heikkenevät.

Lomautetuilla olisi edelleen oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä. Tämä voi johtaa siihen, että työttömyysetuudella on henkilöitä, jotka muutoin hakisivat opintotukea. Kansaneläkelaitos lakkautti huhti-toukokuussa 2020 opintuen arviolta noin 300 opiskelijalta sen vuoksi, että opiskelija sai työttömyysetuutta. Osalla lomautetuista olisi kuitenkin joka tapauksessa oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä sillä perusteella, että opintoja pidettäisiin sivutoimisena opintojen aikaisen työhistorian perusteella. Syyslukukauden 2020 alkaessa opinnot aloittaneiden lomautettujen määrä on voinut kasvaa. Tästä määrästä ei ole saatavissa tilastotietoja.

Tilastoista ei ole saatavissa tietoa siitä, kuinka moni väliaikaisen säännöksen perusteella työttömyysetuutta saavista lomautetuista opiskelee. Tämän vuoksi esityksen vaikutusta henkilöiden iän, sukupuolen tai opintojen sisällön perusteella ei voida arvioida.

Säännöksen voimassaolon jatkamisella ei arvioida olevan muita kuin vähäisiä taloudellisia vaikutuksia. Lomautusten arvioidaan olevan pääsääntöisesti lyhytkestoisia. Työn ohessa ennen lomautusta aloitetut opinnot voidaan katsoa sivutoimisiksi opinnoiksi, mikä ei lisäisi etuusmenoa. Työttömällä työnhakijalla on mahdollisuus opiskella lyhytkestoisia eli enintään kuuden kuukauden opintoja työttömyysetuudella työttömyysturvalaissa säädetyn edellytyksin. Lisäksi lomautetun työnhakijan omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella, jos omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa.

3.2 Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen

Yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevalla muutoksella on pyritty turvaamaan niiden yrittäjien toimeentuloa, joiden päätoiminen työllistytminen yrityksessä on päättynyt covid-19-pandemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi.

Työ- ja elinkeinotoimistot ovat antaneet ajalla 8.4.2020—30.10.2020 yhteensä noin 49 000 työnhakijasta yrittäjän työmarkkinatukea koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon. Kansaneläkelaitos on maksanut 30.9.2020 mennessä arviolta noin 42 500 työnhakijalle yrittäjän työmarkkinatukea.

Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:ssä säädetään työmarkkinatuen rahoituksesta. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä 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 tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä. Tuki rahoitetaan 1000 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmarkkinatuen rahoituksesta. Hallituksen esityksessä HE 35/2020 vp todettiin, että koska valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan työmarkkinatuen 300 ensimmäisen päivän ajalta, menonlisäys kohdentuisi kokonaisuudessaan valtiolle.

Mikäli yrittäjän työmarkkinatukea saava työnhakija on ennen väliaikaista muutosta saanut työmarkkinatukea, työmarkkinatuen maksaminen väliaikaisen säännöksen perusteella on johtanut joidenkin saajien osalta siihen, että kunta rahoittaa osittain tuen tai että tuen rahoitus siirtyy osittain kunnalle muutoksen voimassaolon aikana. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan esimerkiksi elokuussa 2020 arviolta noin 4000 työnhakijaa on saanut yrittäjän työmarkkinatukea, jota kunta osittain rahoittaa.

On mahdollista, että yrittäjien työmarkkinatuen tarve vähenee vähitellen ja suuri osa yrittäjän työmarkkinatukea saavista palaa ennen pitkää päätoimisiksi yrittäjiksi. Koska pandemiasta johtuvan epävarmuuden arvioidaan edelleen jatkuvan eivätkä kaikilla yrityksillä toimintaedellytykset ole vielä kukaan palautuneet normaaliksi, osa nyt yrittäjän työmarkkinatukea saavista työnhakijoista saattaa lopettaa yritystoiminnan kokonaan. Lopettavien yrittäjien määrää ei voida arvioida.

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan suurelle osalle yrittäjistä on maksettu yrittäjän työmarkkinatukea ilman ansiotulojen huomioon ottamista sovitellun työttömyysetuuden määrässä. Nämä tiedot ovat suuntaa antavia. Tilastoista ei ole saatavissa tietoa siitä, kuinka monella yrittäjällä on sovittelussa huomioon otettavaa ansiotuloa, mutta tulot jäävät alle

suojaosan tai siitä, kuinka monella yrittäjällä ei ole ansiotuloja, kun yrittäjän työmarkkinatukea maksetaan.

Työmarkkinatukea väliaikaisen muutoksen perusteella hakevien yrittäjien määrä saattaa varovaisen arvion mukaan tasaantua keskimäärin noin 20 000 yrittäjän tasolle kuukaudessa uusien hakijoiden määrän pysyessä alhaisena. On kuitenkin olemassa riski, että kuluttajakysyntä heikkenee covid-19-pandemian pitkittyessä, jolloin hakijoiden määrä kasvaisi uusilla hakijoilla ja osa aikaisemmin tukea saaneista palaisi takaisin työmarkkinatuen hakijoiksi. Riskin suuruutta ei voida arvioida eikä siten myöskään hakijoiden kasvun määrää.

Jos väliaikaista lakia yrittäjän työmarkkinatuesta jatkettaisiin ja yrittäjän työmarkkinatukea maksettaisiin noin 22 000 yrittäjälle ajalla 1.1.-31.3.2021, etuusmenovaikutus valtiolle olisi arviolta noin 47,7 miljoonaa euroa. Mikäli pandemiasta johtuvia uusia rajoituksia asetetaan ja kuluttajien kysyntä heikkenee, varovaisen arvion mukaan ajalla 1.1.-31.3.2021 yrittäjän työmarkkinatukea saisi noin 30 000 yrittäjää ja etuusmenovaikutus olisi arviolta noin 65 miljoonaa euroa.

Etuusmenot voivat kasvaa jonkin verran myös sen vuoksi, että työmarkkinatukea saavalla yrittäjällä voi olla mahdollisuus osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja saada tältä ajalta työmarkkinatukea määrältään korotettuna ja mahdollisesti kulukorvausta. Tämä vaikutus arvioidaan kuitenkin vähäiseksi.

Yrittäjien työmarkkinatuesta aiheutuvien kustannusten arviointi ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Koska yrittäjällä olisi vaihtoehtona 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 olisi hankalampaa, mikä voisi osaltaan pitkittää työttömyyttä.

Koska yrittäjien työmarkkinatukea koskeva voimassa oleva muutos on määräaikainen, muutoksen voimassaolon jatkaminen aiheuttaa sen, että työ- ja elinkeinotoimistot joutuvat antamaan työnhakijana jatkavista yrittäjistä uusia työvoimapoliittisia lausuntoja. Tämä johtuu siitä, että osa lausunnoista on annettu määräaikaisina väliaikaisen säännöksen voimassaolon päättymiseen asti. Uusia annettavia työvoimapoliittisia lausuntoja voi enimmillään olla muutamia kymmeniä tuhansia. Tarkka määrä ja tästä työ- ja elinkeinotoimistoille aiheutuva työmäärä ei ole arvioitavissa.

Yrittäjien työmarkkinatukioikeuden väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkuminen lisää Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Työmäärän lisäys riippuu työmarkkinatukea hakevien yrittäjien määrästä. Lisäksi työmäärää lisäävät yrittäjille jo annettujen päätösten voimassaoloajan tarkistaminen sekä yritystoiminnan tulojen selvittäminen.

Koska esitetty muutos lisää sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että Kansaneläkelaitoksen työmäärää, esitetyn muutoksen vaikutuksia tulee arvioida myös perustuslain 19 ja 21 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa voi vaarantua, mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet ratkaista työttömyysturva-asioita laissa säädetyssä määräjassa heikkenevät.

3.3 Työllistymissuunnitelman toteuttamisen ja opiskelupaikan hakemisen laiminlyönti

Työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyöntiä koskevan muutoksen voimassaolon jatkaminen vaikuttaisi ainoastaan työllistymissuunnitelmien ja sitä korvaavien suunnitelmien velvoittavuuteen. Jos työnhakijan kanssa on laadittu suunnitelma, jonka toteuttaminen on mahdollista covid-19-pandemiasta huolimatta, mikään ei estä työnhakijaa toteuttamasta suunnitelmaa. Edellä mainittu koskee myös opiskelupaikan hakemista.

Voimassa olevan väliaikaisen muutoksen soveltamisesta ei ole saatavissa tilastotietoja. Väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamisen vaikutukset arvioidaan kuitenkin vähäisiksi.

3.4 Työnhakijan haastattelut

Työnhakijan haastattelujen vähentämisen keskeisin vaikutus on ollut se, että työ- ja elinkeinotoimistot ovat voineet järjestää toimintaansa joustavasti covid-19-pandemian aikana. Joustavan säännöksen voimassaolon jatkaminen antaisi työ- ja elinkeinotoimistoille mahdollisuuden mukauttaa toimintaansa vuodenvaihteen ruuhkautuvaksi ennakoitussa työtilanteessa.

Huhti-toukokuussa 2020 ensimmäinen haastattelu järjestettiin kahden viikon kuluessa työhaun alkamisesta arviolta noin 70—80 prosentille työnhakijoista, kesä-syyskuussa arviolta noin 50-60 prosentille. Kolmen kuukauden välein järjestettävä haastattelu oli voitu järjestää tammi-toukokuussa 2020 arviolta noin 60—70 prosentille työnhakijoista, kesä-lokakuussa arviolta noin 40—55 prosentille. Lukuihin liittyy epävarmuuksia. Työ- ja elinkeinotoimistot ovat keväällä 2020 järjestäneet määräaikaishaastatteluja melko hyvin huolimatta työnhakijoiden määrän kasvusta. Ns. haastatteluvelkaa on vähitellen alkanut kertyä.

Työnhakijan haastatteluja koskevan väliaikaisen säännöksen jatkamisella ei arvioida olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Joustomahdollisuuden pidentäminen kuukaudella haastattelujen järjestämisessä parantaa työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamahdollisuuksia.

4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työttömyysturvalaissa säädettyjä työttömyysetuuden niin sanottuja työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevien väliaikaisten muutosten sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisten covid-19-pandemiaan liittyvien väliaikaisten muutosten voimassaoloa ei ole perusteltua jatkaa kaikilta osin. Muutosten tarve perustui tilanteeseen, jossa lomautettujen määrä kasvoi äkillisesti poikkeuksellisen suureksi, pandemian vaikutus yritysten toimintaedellytyksiin oli merkittävä ja työ- ja elinkeinotoimistojen toimintakyky työnhakijoiden suuren määrän vuoksi tuli turvata. Nykyisessä pandemiatilanteessa ei arvioida olevan vastaavaa tarvetta kaikkien väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkamiselle.

5 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

6 Toimeenpano ja seuranta

Hallitus seuraa covid-19-pandemiaa sekä sen vaikutuksia yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin, lomautusten määrään ja jatkumiseen, työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaan ja työnhakijoiden toimeentuloon.

7 Suhde muihin esityksiin

7.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksen arvioidut vaikutukset tulee ottaa huomioon valtion täydentävässä talousarviossa vuodelle 2021.

7.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

8 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esitystä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa merkityksellisiä ovat perustuslain 18 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan. Lomautettujen oikeutta työttömyysturvaan ja yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevilla ehdotuksilla on myös liittymä perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltä 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 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Mainitun säännöksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 68/II) mukaan työllisyyden hoidossa on myös julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa tärkeää. Työllisyyden edistäminen merkitsee säännöksen perustelujen mukaan samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön.

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. Pandemiasta johtuvien suositusten ja ihmisten käyttäytymisen muutoksen jatkumisen vuoksi kuluttajakysyntä ei ole kaikilla toimialoilla palautunut ennalleen. Lomautusten ja työttömien työnhakijoiden määrä on edelleen korkealla tasolla verrattuna pandemiaa edeltäneeseen aikaan.

Lomautettujen työttömyysturvan saamisen helpottamista ja yrittäjän oikeutta työmarkkinatukeen koskevien ehdotusten tarkoitus on ollut turvata lomautetuksi tulevan henkilön ja yrittäjän perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa.

Tässä esityksessä esitetään jatkettavaksi joulukuun 2021 loppuun asti lomautetun oikeutta saada työttömyysetuutta opiskelun estämättä, mikä turvaisi koronaepidemian aikana lomautetuksi joutuneen työnhakijan oikeuden saada työttömyysetuutta lomautuksen ajalta ja vähentäisi työ- ja elinkeinotoimistojen työvoimapolitiittisten edellytysten selvittämistyötä. Toistaiseksi voimassa olevien työttömyysturvalain säännösten perusteella työttömyysetuuteen on oikeus opintojen estämättä, kun työn ohessa opiskelu arvioidaan opintojen aikaisen työhistorian perusteella sivutoimiseksi tai kun opinnot ovat laajuudeltaan sivutoimiseksi katsottavia taikka kun kyse on lyhytkestoisista opinnoista. Lisäksi työnhakijan omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Ehdotetun muutoksen ei katsota olevan ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Opiskelua lukuun ottamatta lomautetun oikeuteen saada työttömyysetuutta sovellettaisiin toistaiseksi voimassa olevia työvoimapolitiittisia työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä, kuten muihin työttömyysetuuden hakijoihin.

Työttömyysturvaan oikeutettujen yrittäjien piirin laajentaminen jatkuisi väliaikaisesti maaliskuun 2021 loppuun yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten muutosten voimassaolon jatkamisen johdosta.

Covid-19-pandemiasta aiheutuva ennakoinnaton toimintamahdollisuuksien heikkeneminen ja siten toimeentulon tarve ei johdu yrittäjästä itsestään. Työmarkkinatuen suuruisen 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.

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 vakavan tartuntataudin vuoksi, 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. Esitetty 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.

Mahdollisuus arvioida työnhakijan haastattelun järjestämisen tarkoituksenmukaisuus ja jättää arvion perusteella haastattelu järjestämättä vaikuttaa julkisen vallan tukeen lomautetuille ja muille työttömille. Haastattelun järjestämättä jättämisen olisi perustuttava kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon työ- ja elinkeinotoimiston resurssien lisäksi työnhakijan palvelutarve ja alueen työmarkkinatilanne. Esimerkiksi lyhytkestoisen lomautuksen aikana tuen tarve on lomautetuilla lähtökohtaisesti vähäinen, koska oletuksena on, että työnhakijan työ tulee jatkumaan myöhemmin. Lomautuksen pitkittyessä tuen tarve kasvaa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuudet tukea erilaisia palveluja järjestämällä sekä lomautettujen että muiden työttömien työllistymistä ovat olleet covid-19-pandemian edelleen jatkuessa aikaisempaa rajoitetummat, mutta mahdollisuudet voivat vaihdella eri alueilla. Haastattelun järjestämättä jättäminen ei vaikuttaisi työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen.

Esitetty muutos haastatteluiden järjestämisessä parantaa työ- ja elinkeinotoimistojen edellytyksiä huolehtia työnhakijaksi ilmoittautumiseen ja työttömyysetuuden työvoimapolitiittisiin edellytyksiin liittyvistä tehtävistä tammikuussa 2021. Muutoksella turvattaisiin työttömien työnhakijoiden oikeutta perustoimeentulon turvaan.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain
(172/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 492/2020, seuraavasti:
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta
2021.

Tätä lakia sovelletaan 16 päivästä maaliskuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain
(192/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 493/2020, seuraavasti:
Tämä laki tulee voimaan 8 päivänä huhtikuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään maaliskuuta
2021.

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä
maaliskuuta 2020 ja päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2021.

Jos työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa on käynnistynyt viimeistään 15 päivänä huhtikuuta
2020, työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen työhaun käynnistymistä edeltävältä ajalta
sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 b §, sellaisena kuin se on laeissa 172/2020 ja 494/2020, seuraavasti:

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 b §

Lain väliaikainen soveltaminen lomautettuihin

Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta lomautusajalta ei sovelleta 2 luvun 10 ja 11 §:ää, jos lomautus on alkanut 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (295 /2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 495/2020, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2020. Lain 2 luvun 1 §:n 4 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020. Lain 2 luvun 4 § on voimassa 31 päivään tammikuuta 2021. Lain 8 luvun 1 §:n 1 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2021.

Tämän lain 2 luvun 1 §:n 4 momenttia sovelletaan henkilön pyynnöstä hänen työnhakunsa voimassaoloon 16 päivästä maaliskuuta 2020. Tämän lain 8 luvun 1 §:n 1 momenttia sovelletaan niihin starttirahan saajiin, jotka ovat aloittaneet päätoimisen yritystoiminnan starttirahalla viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (296/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 497/2020, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020. Lain 11 luvun 4 e § on kuitenkin voimassa 31 päivään tammikuuta 2021.

Lakia sovelletaan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta 16 päivästä maaliskuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.11.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain
(172/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 492/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä
huhtikuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään
joulukuuta 2020.

Tätä lakia sovelletaan 16 päivästä
maaliskuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä
huhtikuuta 2020 ja on voimassa *31 päivään*
joulukuuta 2021.

Tätä lakia sovelletaan 16 päivästä
maaliskuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

2.

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain
(192/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 493/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 8 päivänä
huhtikuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään
joulukuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan 8 päivänä
huhtikuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään
maaliskuuta 2021.

Voimassa oleva laki

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja 31 päivänä joulukuuta 2020 väliseltä ajalta.

Jos työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa on käynnistynyt viimeistään 15 päivänä huhtikuuta 2020, työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen työhaun käynnistymistä edeltävältä ajalta sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

Ehdotus

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2021.

Jos työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa on käynnistynyt viimeistään 15 päivänä huhtikuuta 2020, työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen työhaun käynnistymistä edeltävältä ajalta sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

3.

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun 4 b muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 b §, sellaisena kuin se on laeissa 172/2020 ja 494/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 luku

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 b §

4 b §

*Lain väliaikainen soveltaminen
lomautettuihin*

*Lain väliaikainen soveltaminen
lomautettuihin*

Jos työnhakija on lomautettu ja lomautus on alkanut 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen, hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta lomautusajalta ei sovelleta 2 luvun 1 ja 4—16 §:ää, 2 a luvun 4—7 §:ää, mitä 2 a luvun 8 §:ssä säädetään työstä kieltäytymisestä, eikä 2 a luvun 9—14 §:ää.

Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta lomautusajalta ei sovelleta 2 luvun 10 ja 11 §:ää, jos lomautus on alkanut 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovelletaan kuitenkin, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta ja 2 a luvussa työstä kieltäytymisestä, jos hän kieltäytyy työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän työllistyy kokoaikatyössä yli kahden viikon ajan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

4.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (295/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 495/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2020. Lain 2 luvun 1 §:n 4 momentti ja 4 § ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 ja 8 luvun 1 §:n 1 momentti 31 päivään joulukuuta 2021.

Tämän lain 2 luvun 1 §:n 4 momenttia sovelletaan henkilön pyynnöstä hänen työnhakunsa voimassaoloon 16 päivästä maaliskuuta 2020. Tämän lain 8 luvun 1 §:n 1 momenttia sovelletaan niihin starttirahan saajiin, jotka ovat aloittaneet päätoimisen

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2020. *Lain 2 luvun 1 §:n 4 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020. Lain 2 luvun 4 § on voimassa 31 päivään tammikuuta 2021. Lain 8 luvun 1 §:n 1 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2021.*

Tämän lain 2 luvun 1 §:n 4 momenttia sovelletaan henkilön pyynnöstä hänen työnhakunsa voimassaoloon 16 päivästä maaliskuuta 2020. Tämän lain 8 luvun 1 §:n 1 momenttia sovelletaan niihin starttirahan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

yritystoiminnan starttirahalla viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020.

saajiin, jotka ovat aloittaneet päätoimisen yritystoiminnan starttirahalla viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

5.

Laki

työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (296/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 497/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2020 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020. *Lain 11 luvun 4 e § on kuitenkin voimassa 31 päivään tammikuuta 2021.*

Lakia sovelletaan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta 16 päivästä maaliskuuta 2020.

Lakia sovelletaan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta 16 päivästä maaliskuuta 2020.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..