

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta yrittäjien ei omistavien perheenjäsenten työttömyysturvan kehittämiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia.

Esityksen tavoitteena on parantaa yrityksessä työskentelevän niin kutsutun ei omistavan perheenjäsenen oikeutta ansiopäivärahaan ja näin vähentää työllistymiseen ja työttömäksi jäämiseen liittyviä taloudellisia riskejä perheyrietyksessä työskenneltäessä. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan, että yrityksessä työskentelevän ns. ei omistavan perheenjäsenen asema työttömyysturvajärjestelmässä muutettaisiin palkansaajaksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	3
2.1 Yleistä.....	3
<i>Kuka on yrittäjän ei omistava perheenjäsen?</i>	4
<i>Työvoimapoliittisista edellytyksistä</i>	5
<i>Muutokset omistuksessa tai perheenjäsentä koskevan säännöksen täyttämisessä</i>	6
<i>Rinnakkainen työskentely yrittäjänä ja ulkopuolisen palveluksessa ja työttömyysturvaoikeus</i>	6
<i>Työttömyyskassan jäsenyydestä ja sen merkityksestä yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle</i>	7
<i>Työssäoloehdosta</i>	7
<i>Ansiopäivärahan rahoituksesta</i>	8
2.2 Nykytilan arviointi.....	8
3 ESITYKSEN TAVOITTEET, TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	9
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	13
4.1 Vaikutukset kansalaisiin.....	13
4.2 Taloudelliset vaikutukset.....	14
<i>Yleistä</i>	14
<i>Kohderyhmän koosta</i>	15
<i>Ansiopäivärahan perusteeksi tulevasta palkasta</i>	16
<i>Taloudelliset vaikutukset, itsensä palkansaajiksi mieltäneiden ryhmä</i>	17
<i>Taloudelliset vaikutukset, itsensä yrittäjiksi mieltäneiden ryhmä</i>	17
<i>Taloudelliset vaikutukset yhteensä</i>	18
<i>Työttömyyskassan jäsenmaksuista</i>	18
4.3 Vaikutukset viranomaisiin.....	19
5 ASIAN VALMISTELU.....	20
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	21
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	22
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	22
1.1 Työttömyysturvalaki.....	22
1 luku Yleiset säännökset.....	22
5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset.....	23
2 VOIMAANTULO.....	23
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	24
LAKIEHDOTUS.....	26
Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.....	26
LIITE.....	29
RINNAKKAISTEKSTI.....	29
Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.....	29

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallitus päätti 13.4.2018 vuosien 2019—2022 julkisen talouden suunnitelmasta, jonka mukaan hallitus edistää yrittäjien ansioperusteisen työttömyysturva-oikeuden toteutumista. Budjettiriihessä 29.8.2018 ehdotus täsmentyi niin, että henkilö, joka työskentelee yrityksessä, jossa hänen työttömyysturvalaissa tarkoitettu perheenjäsenensä on työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen yrittäjä, olisi jatkossa palkansaaja. Henkilö olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu palkansaaja edellyttäen, että hänellä itsellään ei ole omistussuutta, äänivaltaa tai muuta määräysvaltaa kyseisessä perheen yrityksessä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Kuka on työttömyysturvalaissa tarkoitettu yrittäjä?

Yrittäjä -käsite kattaa työttömyysturvajärjestelmässä laajemman joukon henkilöitä kuin minkä käsite kattaa muussa sosiaaliturvassa, työoikeudessa taikka kuinka yrittäjäyys yleisesti mielletään. Työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä määritellään, kuka on työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjä.

Yrittäjämääritelmä muodostuu kahdesta elementistä, jotka voidaan tiivistää työskentelyksi ja riittävän suuruiseksi omistussuudeksi. Tässä yhteydessä omistussuudella tarkoitetaan paitsi osakeomistusta ja äänimäärää myös vastaavaa määräysvaltaa muussa yhteisössä kuin osakeyhtiössä. Työskentelyn ja riittävän omistussuuden elementtien tulee toteutua yhtä aikaa, jotta henkilö voisi olla työttömyysturvalaissa tarkoitettu yrittäjä. Jos henkilö yksinomaan omistaa osuuden yrityksestä, hän on omistaja ja/tai sijoittaja. Jos henkilö yksinomaan työskentelee yrityksessä, hän on työntekijä. Kun henkilö sekä omistaa yritystä että työskentelee siinä, hän voi olla yrittäjä, jos työttömyysturvalaissa säädetty, alla kuvatut edellytykset täyttyvät.

Kaikki henkilöt, jotka yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) perusteella ovat yrittäjiä ja kuuluvat mainittujen lakien soveltamisalaan, ovat yrittäjiä myös työttömyysturvajärjestelmässä. Tästä säädetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa, joka viittaa yrittäjän eläkelain 3 §:ään ja maatalousyrittäjän eläkelain 3—5 §:ään. Kun yrittäjän eläkelain 3 §:n 1 momentin perusteella yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimisuhteessa, yrittäjän perusmääritelmä sisältää sekä omistamisen että työskentelyn. Kun yrittäjän eläkelain 3 §:n 2 momentin perusteella henkilö on yrittäjä, jos hän on muussa yrityksessä kuin osakeyhtiössä henkilökohtaisessa vastuussa yhteisön tai yhtymän velvoitteista ja sitoumuksista, määritelmä sisältää sekä omistamisen että työskentelyn.

Edelleen yrittäjän eläkelain mukaan henkilö on yrittäjä, jos hän on osakeyhtiössä johtavassa asemassa työskentelevä osakas tai muussa yhteisössä johtavassa asemassa työskentelevä henkilö, joka:

1. omistaa yksin yli 30 prosenttia yhtiön osakepääomasta tai hänellä on yksin yli 30 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai

2. omistaa yhdessä perheenjäsentensä kanssa yli 50 prosenttia yhtiön osakepääomasta tai heillä on yhdessä yli 50 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä, tai

3. muun yhteisön kuin osakeyhtiön kohdalla johtavassa asemassa työskentelevällä henkilöllä on edellä tarkoitettua vastaava määräämisvalta kyseisessä yhteisössä.

Jälleen määritelmät sisältävät sekä omistamisen että työskentelyn elementit. Näissä tilanteissa henkilö on yrittäjän eläkelain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, mistä seuraa, että työttömyysturvallain säännöksen perusteella hän on yrittäjä myös työttömyysturvajärjestelmässä.

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjän käsite on kuitenkin eläkejärjestelmän määritelmää laajempi. Työttömyysturvallain 1 luvun 6 §:n perusteella yrittäjäksi katsotaan edellä todetun lisäksi henkilö, joka työttömyysturvallaissa on määritelty yrityksen osaomistajaksi. Myös osaomistajuus edellyttää työskentelyä kyseisessä yrityksessä. Lainkohdan 2 momentissa säädetään, että henkilö on osaomistaja ja tämän vuoksi työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjä, jos hän työskentelee:

1. johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään on vähintään 15 prosenttia *tai hänen perheenjäsenillään* tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta,

2. osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään *tai hänen perheenjäsenillään* tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta tai

3. muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänellä *tai hänen perheenjäsenillään* tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa katsotaan olevan mainituissa kohdissa sanottua vastaava määräämisvalta.

Kun omistusosuutta, ääniosuutta tai määräysvaltaa koskeva raja ylittyy perheenjäsenen omistuksen taikka henkilön ja perheenjäsenen yhteisomistuksen perusteella, merkitystä on sillä, milloin kyse on perheenjäsenestä. Perheenjäsen määritellään työttömyysturvallain 1 luvun 6 §:n 4 momentissa, ja on yrityksessä työskentelevän henkilön puoliso ja henkilö, joka on yrityksessä työskentelevälle henkilölle sukua suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa ja asuu henkilön kanssa samassa taloudessa.

Kuka on yrittäjän ei omistava perheenjäsen?

Sekä yrittäjän eläkelaisissa ja maatalousyrittäjän eläkelaisissa että työttömyysturvallaissa omistusosuutta, äänivaltaa ja määräysvaltaa tutkitaan samassa taloudessa asuvien perheenjäsenten yhteenlaskettuna omistus- ym. osuutena. Toisin kuin yrittäjän eläkelaisissa, työttömyysturvallaissa säädettyä yrittäjämääritelmää tutkittaessa merkitystä ei ole sillä, onko henkilöllä itsellään omistusosuus, osuus äänivallasta taikka määräysvallasta siinä yrityksessä, jossa hän työskentelee. Tämä käy ilmi edellä olevan luettelon kursivoiduista kohdista. Siksi henkilö, jolla itsellään ei ole lainkaan omistusosuutta perheen yrityksessä ja joka tämän vuoksi vakuutetaan työntekijän eläkelain mukaisesti, voi työttömyysturvallakia sovellettaessa olla yrittäjä. Tällaista omistusosuutta vailla olevaa yrittäjää kutsutaan tässä esityksessä *yrittäjän ei omistavaksi perheenjäseneksi*.

Yrittäjän eläkelaisissa yrittäjänä pidetään myös ammatinharjoittajan tai toiminimellä yritystoimintaa harjoittavan yrittäjän puolisoa ja samassa taloudessa asuvaa yrittäjän tai puolison lasta.

Edellytyksenä yrittäjänä pitämiseksi kuitenkin on, että puoliso tai lapsi työskentelee palkatta. Näissä tilanteissa yrittäjäksi katsominen ei edellytä, että perheenjäsenellä on omistusosuus yrityksestä. Yrittäjätoiminnassa palkatta työskentelevälle perheenjäsenelle on otettava YEL-vakuutus, jos muutkin vakuuttamista koskevat edellytykset täyttyvät.

Maatalousyrittäjänä osakeyhtiössä tai muussa yhteisössä toimivaa pidetään samoin edellytyksin yrittäjänä kuin yrittäjän eläkelaisa. Lisäksi maatalousyrittäjän perheenjäsenen, joka asuu yhteistaloudessa, viljelmällä tai sen välittömässä läheisyydessä, on otettava MyEL-vakuutus, jos perheenjäsenelle maksetaan palkkaa yli 3 828,13 euroa vuodessa (vuoden 2018 tasossa). Pakollinen MyEL-vakuutus ei perheenjäsenen kohdalla edellytä omistusta maatilataloudesta. Jos palkkaa maksetaan alle 3 823, 13 euroa vuodessa, voi perheenjäsen ottaa vapaaehtoisen MyEL-vakuutuksen. Jos palkkaa ei makseta ollenkaan, arvioidaan työpanoksen arvoa, jonka mukaan työtulo määräytyy.

Työvoimapoliittisista edellytyksistä

Jos työnhakijaa pidetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n mukaan yrittäjänä, työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee, voidaanko henkilölle maksaa työttömyysetuutta eli täytyvätkö työttömyysturvalain 2 luvussa säädetty yrittäjän työttömyysetuutta koskevat työvoimapoliittiset edellytykset.

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työ määrä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työllistyminen katsotaan sivutoimiseksi eikä työttömyysetuuden maksamiselle ole yritystoiminnasta johtuvaa estettä ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan liittymättömässä kokoaikatyössä.

Työttömyysturvajärjestelmässä on vakiintuneesti pidetty lähtökohtana, ettei työttömyysetuudella tueta yritystoimintaan liittyvää taloudellista riskiä tai toimintaan liittyvää esimerkiksi kysynnästä johtuvaa vaihtelua. Jos työnhakija on työllistynyt yritystoiminnassa päätoimisesti, työttömyysetuuden saaminen edellyttää lähtökohtaisesti koko yritystoiminnan lopettamista. Joissakin tilanteissa koko yritystoiminnan lopettamisen edellyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lopettamista ei edellytetä, jos työttömyysetuutta hakevan henkilön työkyky on alentunut pysyvästi ja olennaisesti tai kyse on luonnonolosuhteista johtuen kausiluonteisesti harjoitettavasta yritystoiminnasta ja toimintakausi on päättynyt. Nämä poikkeukset koskevat myös perheyrityksessä työskenteleviä yrittäjän perheenjäseniä. Muita kuin perheenjäseniä voidaan lisäksi pitää niin sanottuina palkansaajaan rinnastettavina yrittäjinä.

Työttömyysturvalaissa on lisäksi säädetty muistakin poikkeuksista, joiden perusteella perheyrityksessä työskennellyt yrittäjän perheenjäsen voi saada työttömyysetuutta oman työskentelynsä päätyttyä, vaikka yritystoimintaa muuten jatkettaisiin. Nämä poikkeukset koskevat perheenjäsentä, jolla itsellään ei ole eikä kahden edellisen vuoden aikana ollut vähintään 15 prosenttia yrityksen osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta eikä muutoinkaan vastaavaa määräysvaltaa yrityksessä.

Mainitut edellytykset täyttävä perheyrityksessä työskennellyt yrittäjän perheenjäsen voi saada työttömyysetuutta, kun hänen työskentelynsä yrityksessä on päättynyt ja hän on työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa enintään kuuden kuukauden ajan kahden vuoden tarkastelujakson aikana tai työskentely on johtunut yksinomaan työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta tai muihin omaehtoisin opintoihin liittyvästä harjoittelusta. Myös yritystoi-

minnan uudelleenjärjestelyt ja yritystoiminnan edellytysten pysyvä heikentyminen voivat olla seikkoja, joiden perusteella perheyrityksessä työskennellyt yrittäjän perheenjäsen voi saada työttömyysetuutta.

Perheyrityksessä työskennelleellä yrittäjän perheenjäsenellä on oikeus työttömyysetuuteen lomautuksen perusteella, jos yritys on lomauttanut tai irtisanonut taloudellisella tai tuotannollisella perusteella myös sellaisia työntekijöitä, jotka eivät ole työttömyysturvalaissa tarkoitettuja yrittäjän perheenjäseniä. Lomautuksen ajalta työttömyysetuuden maksamisen tavoite on välttää tilanne, jossa esimerkiksi perheenjäsenen työllistänyt tuotantosuunta vaihtoehtoisesti lopetettaisiin ja työ loppuisi näin kokonaan.

Työttömyysetuutta voidaan maksaa yrittäjän perheenjäsenelle myös, kun perheenjäsenen työnteke on estynyt ja palkanmaksu päättynyt työsopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettusta syystä, toisin sanoen esimerkiksi työpaikkaa kohdanneen tulipalon takia. Tällöinkin edellytetään, että yrityksessä on myös muita samassa asemassa olevia työntekijöitä, jotka eivät ole yrittäjän perheenjäseniä.

Muutokset omistuksessa tai perheenjäsentä koskevan säännöksen täyttämisessä

Muutokset omistuksessa tai perheenjäsentä koskevan säännöksen täyttämisessä vaikuttavat työttömyysturva-oikeuteen silloin, kun muutoksen perusteella henkilöä ei enää voida lainkaan pitää yrittäjänä. Työnhakijalla voi olla oikeus työttömyysetuuteen silloin, kun hän on luopunut omistusosuudestaan yrityksessä eikä häntä sen vuoksi pidetä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna yrittäjänä, tai silloin, kun asema yrityksessä muuttuu, eikä häntä muutoksen jälkeen enää pidetä yrittäjänä. Omistuksesta luopumisen osalta on huomattava, ettei omistuksen järjestäminen perheen sisäisesti välttämättä tarkoita sitä, ettei henkilöä enää pidettäisi yrittäjänä.

Muutokset perheenjäsenyydessä vaikuttavat puolestaan yhteisomistuksen muodostumiseen. Henkilöstä voi tulla palkansaaja, kun hän ei enää asu samassa taloudessa varsinaisen yrittäjän kanssa.

Rinnakkainen työskentely yrittäjänä ja ulkopuolisen palveluksessa ja työttömyysturva-oikeus

Vaikka henkilö täyttäisi työttömyysturvalain mukaisen yrittäjämääritelmän, eli työskentelisi yrityksessä jossa hänen oma omistusosuutensa, perheenjäsenen omistusosuus taikka hänen ja perheenjäsenen yhteenlaskettu omistusosuus täyttäisi yrittäjämääritelmässä säädetyt rajat, oikeus työttömyysturvaan voi perustua palkansaajana tehtyyn työhön. Näin on silloin, jos henkilö on työskennellyt ns. kolmannelle, eli ulkopuoliselle työnantajalle vähintään kuuden kuukauden ajan tai yritystoiminnan vaatima työmäärä on vähäinen ja ulkopuoliselle työnantajalle tehty työ päättyy.

Perheen yrityksessä työskentely voidaan katsoa sivutoimiseksi ulkopuolisen palveluksessa työskentelemisen tai yritystoiminnan vaatiman työmäärän vähäisyyden perusteella ja henkilö on sivutoiminen yrittäjä. Oikeus työttömyysturvaan perustuu kokonaisuudessaan tälle ulkopuoliselle tehtyyn työhön. Henkilön työssäoloehto on palkansaajan työssäoloehdon mukainen kuusi kuukautta, ja ansiopäiväraha perustuu kyseisestä ulkopuolisen palveluksessa olleesta työsuhteesta tai virkasuhteesta ansaittuun palkkaan, kunhan henkilö on vakuuttanut itsensä palkansaajia vakuuttavassa työttömyyskassassa. Jos sivutoiminen työskentely yrittäjänä jatkuu edelleen, siitä saatu ansio sovitellaan yhteen palkansaajan työttömyysturvan kanssa.

Työttömyyskassan jäsenyydestä ja sen merkityksestä yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle

Työttömyyskassalain (603/1984) 1 §:n 1 momentin mukaan työttömyyskassat jakautuvat palkansaaajia ja yrittäjiä vakuuttaviin työttömyyskassoihin. Työttömyyskassan on säännöissään valittava toimialansa, mikä pitää myös sisällään sen, vakuuttaako se palkansaaajia vai yrittäjiä. Henkilö ei voi olla samanaikaisesti vakuutettuna kahdessa työttömyyskassassa.

Työttömyyskassan jäseneksi pääseminen edellyttää, että henkilö työllistyy. Työttömyyskassalain 3 §:n 1 momentin mukaan yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Koska yrittäjän ei omistava perheenjäsen katsotaan työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi, hänen tulee vakuuttaa itsensä yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa tullakseen oikeutetuksi ansiopäivärahaan.

Palkansaaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäseneksi pääsee puolestaan palkansaaaja-asemassa työskentelevä henkilö. Koska palkansaaajakassa ei voi maksaa yritystoiminnan työtuloon perustuvaan ansiopäivärahaa, palkansaaajakassaan kuuluvalla yrittäjän ei omistavalla perheenjäsenellä ei ole oikeutta saada palkansaaajakassasta ansiopäivärahaa yrityksestä ansaitsemansa tulon ja tämän työskentelyn perusteella kerryttämänsä työssäoloehdon perusteella. Kyseessä on virhe vakuuttamisessa. Sen sijaan vakuuttamisessa olevasta virheestä ei ole kyse silloin, jos henkilö päätoimekseen työskentelee ulkopuolisella, ja yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen statuksella työskentely on henkilön sivutyö. Näissä tilanteissa ansiopäivärahaoikeus voi perustua ulkopuoliselle tehtyyn palkkatyöhön ja kyseinen henkilö on palkansaaaja.

Yrittäjän ei omistavalla perheenjäsenellä, joka ei kuulu työttömyyskassaan tai joka on vakuuttanut itsensä virheellisesti palkansaaajakassassa, voi olla oikeus saada peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea Kansaneläkelaitokselta

Työssäoloehdosta

Palkansaaajan ja yrittäjän työttömyyspäivärahan saannin edellytyksenä olevasta työssäoloehdosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvussa. Palkansaaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) ollut vähintään 26 kalenteriviikkoa 4 §:ssä tarkoitettussa työssä (5 luku 3 §) ja yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) on työskennellyt vähintään 15 kuukautta yrittäjänä (5 luku 7 §). Jotta työttömyyspäiväraha voidaan maksaa ansiopäivärahana, työssäoloehdon tulee täytyä työttömyyskassan jäsenenä — palkansaaajan kohdalla palkansaaajakassassa ja yrittäjän kohdalla yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa.

Kertaalleen täytetyn työssäoloehdon voimassaoloa on rajoitettu. Työttömyysturvalain 5 luvun 10 §:n mukaan jos henkilö on työskennellyt yrittäjänä yli 18 kuukautta tai jos hän on täyttänyt yrittäjäkassan jäsenenä yrittäjän työssäoloehdon, hänelle ei myönnetä palkansaaajakassasta työttömyyspäivärahaa ennen kuin hän on yritystoiminnan jälkeen täyttänyt palkansaaajan työssäoloehdon. Tällöin työssäoloehdon tarkastelujakso alkaa siitä, kun henkilö yritystoiminnan jälkeen on mennyt työhön. Jos yrittäjän työssäoloehdon yrittäjäkassan jäsenenä täyttänyt henkilö puolestaan siirtyy palkansaaajakassan jäseneksi, hänen oikeutensa yrittäjän työttömyyspäivärahaan päättyy, kun hän täyttää palkansaaajakassan jäsenenä palkansaaajan työssäoloehdon.

Työttömyysturvalain 5 luvun 10 a §:n mukaan jos yrittäjiä vakuuttavasta työttömyyskassasta palkansaaajakassaan siirtynyt jää työttömäksi ennen kuin hän on täyttänyt palkansaaajan työssäoloehdon, hänellä on oikeus siihen työttömyyspäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän

olisi edelleen yrittäjäkassan jäsen. Tätä jälkisuojaa sovelletaan, jos henkilö on kassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittynyt toiseen työttömyyskassaan.

Ansiopäivärahan rahoituksesta

Ansiooperusteisen työttömyysturvan rahoituksesta säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) ja työttömyyskassalaissa (603/1984). Näistä jälkimmäisen lain 25 §:n nojalla yrittäjien ansiooperusteinen työttömyysturva, osaomistajien ja tämän ryhmän sisällä yrittäjän ei omistavien perheenjäsenten ansioturva mukaan lukien, rahoitetaan valtion peruspäivärahan suuruisella valtionosuudella ja työttömyyskassan jäsenmaksuilla¹.

Jos yrittäjän ei omistava perheenjäsen on vakuuttanut itsensä oikein eli yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa, ja jos palkanmaksussa työttömyysvakuutusmaksu on peritty oikein eli osaomistajan työttömyysvakuutusmaksuna², hänen työttömyysvakuutusmaksunsa on vuonna 2018 0,92 %, kun palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on 1,9 %. Osaomistajan työttömyysvakuutusmaksulla katetaan pääasiassa ansiosidonnaisen päivärahan ajalta (niin sanottu palkaton aika) kertyvän työntekijän eläkelain mukaisen eläkkeen eläkemaksu. Maksua määrätessä huomioidaan myös muut työttömyysvakuutusrahaston menot, joihin osaomistajilla on oikeus (aikuiskoulutustuki, työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien Kansaneläkelaitokselle tilitettävä osuus, palkkaturva ja hallintokulut). Osaomistajan työttömyysvakuutusmaksua ei käytetä palkansaajalle tai yrittäjälle (osaomistajat mukaan lukien) maksettavan ansiopäivärahan ansio-osan rahoittamiseen.

Palkansaajan ansiooperusteinen työttömyysturva rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtion peruspäivärahan suuruisella valtionosuudella ja työttömyyskassan jäsenmaksuilla³. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksulla rahoitetaan siitä palkansaajan ansioturvaan tilitettävän osuuden lisäksi ansiosidonnaisen päivärahan ajalta (niin sanottu palkaton aika) kertyvän työntekijän eläkelain mukaisen eläkkeen eläkemaksu, aikuiskoulutustuki, työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien maksusta Kansaneläkelaitokselle tilitettävä osuus, palkkaturva ja hallintokulut.

2.2 Nykytilan arviointi

Yrittäjien ei omistavien perheenjäsenten työttömyysturva-oikeudesta on viime vuosina ollut runsaasti keskustelua. Osa kysymyksistä liittyy siihen, millä ehdoilla perheen yrityksessä työskentelevälle yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle tulisi myöntää työttömyysturvaa. Tämä koskee erityisesti keskustelua työttömyysturvan työvoimapoliittisista edellytyksistä. Julkisessa keskustelussa esiintyy käsitys, jonka mukaan koko yritystoiminta tulee lopettaa, jotta yrityksessä työskennellyt perheenjäsen saisi oikeuden työttömyysturvaan. Kuten nykytilan kuvauksessa on todettu, tämä käsitys ei pidä paikkaansa. Virheellinen käsitys voi kuitenkin johtaa siihen, että perheenjäseniä ei palkata yritykseen työhön tai että perheenjäsen ei halua työllistyä perheen yrityksessä.

Työvoimapoliittisten edellytysten kohdalla on arvioitu myös, että osa koetuista ongelmista johtuu siitä, että perheenjäsenen työskentely päätetään tunnistamatta niitä työttömyysturvan saannin edellytyksiä, jotka koskevat paitsi yrittäjää itseään myös lievennettyinä yrittäjän per-

¹ Ansiopäivärahan ansio-osuutta ei näiden henkilöiden kohdalla rahoiteta lainkaan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvillä varoilla.

² Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta 16 §

³ Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta 7 §

heenjäseniä. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa yrityksessä työskentelee myös muita työntekijöitä kuin perheenjäseniä.

On myös arvioitu, että yrittäjän ei omistava perheenjäsen ei tunnista niitä tilanteita, joissa hän perheen yrityksessä työskentelyn perusteella on työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjä, ja että tämän vuoksi työttömyyskassan jäsenyyttä koskeva sääntely ei ole yrittäjillä ja heidän perheenjäsenillään kattavasti tiedossa. Tiedon puutteesta seuraa virheellistä vakuuttautumista palkansaajakassassa. Virheellistä vakuutusta ei voi korjata. Tämä johtaa ansiopäivärahaoikeuden menettämiseen. Mahdollisuus saada peruspäivärahaa ei korvaa tätä menetystä.

Kaikissa edellä kuvatuissa tilanteissa voidaan arvioida, että omaan työttömyysturvalain mukaiseen asemaan liittyvät virhekäsitykset voivat johtua siitä, että työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsottava ei omistava perheenjäsen on muussa lainsäädännössä työntekijä.

Osassa tilanteita henkilöstä tulee yrittäjä tai yrittäjäasemassa työllistyminen päättyy perhesuhteissa ja/tai samassa taloudessa asumisessa tapahtuvien muutosten vuoksi. Yrittäjän kanssa samaan talouteen muuttamisen myötä aiemmin palkansaajana työskennelleestä henkilöstä voi tulla yrittäjä. Toisaalta yrityksessä työskennellyt yrittäjän ei omistava perheenjäsen muuttuu palkansaajaksi, kun samassa taloudessa asuminen päättyy. Myös muutokset omistususuudessa vaikuttavat siihen, tuleeko yrityksessä työskentelevästä henkilöstä yrittäjä, säilyykö hän yrittäjänä vai päättyykö yrittäjänä työllistyminen, mikä on erotettava työskentelyn päättymisestä⁴. Kaikissa näissä tilanteissa muutos vaikuttaa sen tapahtumisesta lukien, henkilön työllistyminen palkansaajana tai yrittäjänä ei siis muutu takautuvasti. Muutostilanteet voivat kuitenkin olla erityisen vaikeita tunnistaa, ja niihin voi liittyä se, että esimerkiksi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan aikana valinnut henkilö ei tietämättömyyden vuoksi edes pyri selvittämään, onko hän vakuutettu oikeassa kassassa vai onko perhesuhteissa tai omistuksessa tapahtunut muutos sellainen, että hänen tulisi vaihtaa työttömyyskassaa.

Työttömyyskassat ohjeistavat jäsenyyttä hakevia henkilöitä jäsenyyden ehdoista. Tietoa siitä, mikä on yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen tilanne työttömyysturvajärjestelmässä, on annettu myös Työttömyysvakuutusrahaston tiedotuskampanjoissa, ja Suomen Yrittäjät ry. antaa asiasta ohjeita verkkosivuillaan. Tarjolla olevasta tiedosta huolimatta virheellistä vakuuttamista tapahtuu. Työttömyyskassojen tilastotiedoista ei kerry niin kutsuttuun etuudensaajarekisteriin tietoa, kuinka monelta henkilöltä ansiopäivärahaoikeus on hylätty virheellisen vakuuttamisen vuoksi.

3 Esityksen tavoitteet, toteuttamisvaihtoehdot ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on turvata edellä määritellylle yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle mahdollisuus työttömyysturvaan samoilla työvoimapoliittisilla edellytyksillä, joita voimassa olevan työttömyysturvalain nojalla sovelletaan työttömyysturvalaissa tarkoitettuun palkansaajaan. Samalla pyritään vähentämään tilanteita, joissa ansiopäivärahaoikeus menetetään siksi, että ei omistava perheenjäsen on omaa työmarkkina-asemaansa koskevan virheellisen käsityksen vuoksi liittynyt jäseneksi palkansaajakassaan tai on jatkanut tällaisen kassan jäsenenä, vaikka työskenteleekin työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla yrittäjänä ja tämä työllistyminen on hänen pääasiallinen työnsä.

⁴ Jos yrityksen kokonaisuudessaan omistava henkilö työskentelee yrityksessä, hän on yrittäjä. Jos hän luopuu kokonaan omistuksesta, ja myy sen ulkopuoliselle henkilölle jatkaen työskentelyä, hän on omistuksen päättymisestä lukien palkansaaja. Toisaalta, jos yrityksessä työskentelevä henkilö ostaa yrityksen osakekannan, aiemmin palkansaajana työskennelleestä tulee yrittäjä, jos hän jatkaa työskentelyä kyseisessä yrityksessä. Nämä muutokset palkansaaja-yrittäjä -statuksessa soveltuvat myös osaomistajaan.

Yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen oikeutta ansiopäivärahaan olisi mahdollista edistää ehkäisemällä virheellistä vakuuttautumista palkansaajia vakuuttavassa työttömyyskassassa. Tätä tavoitetta voitaisiin toteuttaa neuvonnan kautta sekä työttömyyskassan jäseneksi liityttäessä että jäsenyyden aikana. Oikea-aikainen ja riittävä neuvonta ehkäisisivät sitä, että yrittäjänä työllistyvä ei omistava perheenjäsen liittyä palkansaajakassaan yrittäjäkassan sijasta tai että hän jatkaa palkansaajakassan jäsenenä, vaikka yrittäjäksi siirtymisen jälkeen ansiopäivärahaoikeus tulisikin turvata yrittäjäkassan jäsenyydellä.

Neuvonta ei kuitenkaan vaikuta tavoittavan kaikkia palkansaajakassan jäsenenä olevia yrittäjän ei omistavia perheenjäseniä. Keskeinen syy lienee se, että henkilöt määritellään muussa lainsäädännössä työntekijöiksi, työttömyysturvalain sanamuotoja käyttäen palkansaajiksi, jolloin työttömyysturvalain muusta lainsäädännöstä poikkeava yrittäjyyttä koskeva määritelmä ei tavoita henkilöitä, joiden tulisi siitä tietoa saada. Tämän vuoksi on arvioitu, että tiedottaminen tai sen parantaminen ei poistaisi kokonaan virheellistä vakuuttautumista ja siitä aiheutuvaa ansiopäivärahan saamatta jäämistä, ja olisi keinona riittämätön.

Valmistelun aikana on myös selvitetty mallia, jossa olisi mahdollista siirtää palkansaajakassassa oleva virheellinen työttömyysvakuutus takautuvasti yrittäjiä vakuuttavaan työttömyyskassaan. Tämä muutos olisi mahdollista toteuttaa joko määräaikaaisesti voimassa olevana taikka toistaiseksi voimassa olevana. Molemmissa vaihtoehdoissa merkittävässä roolissa olisi edelleen työttömyyskassan jäsenyyttä koskeva neuvonta. Tällainen muutos ei kuitenkaan toisi yrittäjän ei omistava perheenjäsenä koskeviin työttömyysturvan työvoimapolitiittisiin edellytyksiin muutosta. Jos työttömyyskassan jäsenyyttä koskevat kysymykset ja työttömyyspäivärahan saannin työvoimapolitiittiset edellytykset ovat olennaisia kynnyskysymyksiä henkilön harkitessa työllistymistä perheen yrityksessä, työttömyyskassajäsenyyttä koskeva siirtomahdollisuus ei myöskään ole riittävä keino, sillä se ei muuttaisi työvoimapolitiittisia edellytyksiä.

Yrittäjän perheenjäsenen työllistymisen päättymistä ja työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista koskevat edellytykset ovat lievempiä kuin edellytykset, jotka koskevat muita yrittäjiä. Valmistelun aikana on myös pohdittu, olisiko näitä säännöksiä mahdollista kehittää yksin tai yhdessä jäsenyyden siirtämistä koskevan ratkaisun kanssa. Prosessin tuloksena käsitys on kuitenkin se, että muutoksen kohderyhmän kohdalla työvoimapolitiittisten edellytysten lieventäminen, jos ne kuitenkin edelleen poikkeaisivat palkansaajaa koskevista edellytyksistä, ei ole riittäväksi koettu ratkaisu.

Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että yrittäjän ei omistava perheenjäsen olisi jatkossa työttömyysturvajärjestelmässä palkansaaja. Tässä tarkoituksessa muutettaisiin työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momenttia niin, että osaomistajuuden kautta yrittäjäksi katsominen edellyttäisi henkilökohtaista omistusosuutta yrityksessä, osuutta sen äänivallasta tai muutoin vastaavaa henkilökohtaista määräysvaltaa. Jos mikään em. ehdoista ei toteutuisi, henkilö olisi palkansaaja, vaikka yritys, jossa hän työskentelee, olisi kokonaan hänen perheenjäsenensä yksin taikka perheenjäsenensä yhdessä kokonaisuudessaan omistama taikka hänen perheenjäsenensä osaomistajamääritelmän kautta olisi edelleen työttömyysturvalaissa tarkoitettu yrittäjä.

Yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen työssäoloehdoksi esitetään 52 kalenteriviikkoa, joina hänen tulisi täyttää samat työtä koskevat edellytykset kuin mitä sovelletaan muihin palkansaajiin. Tästä seuraa, että työajan tulee olla 18 tuntia kalenteriviikossa, jollei kyse ole sellaisesta ammattialasta, jonka kohdalla sovelletaan poikkeuksellista työaikasäännöstä työssäoloehdon kertymisessä. Lisäksi palkan tulee olla työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta riittää, että palkka täyttää työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua vähimmäismäärän (1189 euroa kuukaudessa vuonna 2018, kun kyse on kokoaikatyöstä).

Lisäksi yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen päivärahoikeuden syntyminen edellyttäisi, että hän on ollut ei omistavassa asemassa vähintään 12 kuukautta. Työssäoloehdon viikot kertyvät rinnan ei omistamisen kanssa. Oikeus ansiopäivärahaan edellyttäisi lisäksi, että henkilö on täyttänyt työssäoloehdon palkansaajakassan jäsenyyssaikana.

Esityksessä ehdotetut muutokset koskisivat yksinomaan niitä nykyisin yrittäjäksi katsottavia osaomistajia, jotka työskentelevät yrityksessä tai yhteisössä, jossa heillä ei ole lainkaan omistusosuutta, ääniosuutta tai määräysvaltaa mutta heidän perheenjäsenensä on joko osaomistajana tai yrittäjän eläkelain soveltamisalaan kuuluvana yrittäjänä työttömyysturvalaissa tarkoitettu yrittäjä. Muutos ei näin ollen koskisi niitä henkilöitä, jotka eivät lainkaan työskentele sellaisessa yrityksessä, jonka perheenjäsen omistaa tai josta perheenjäsen omistaa riittävän osuuden niin, että tätä perheenjäsentä pidetään osaomistajana eli yrittäjänä. Muutos ei myöskään koskisi niitä henkilöitä, joilla on omistusosuus, äänimäärä tai määräysvalta yrityksessä tai yhteisössä, jossa henkilö itse ei kuitenkaan työskentele. Näissä tilanteissa henkilö on jo nykyisin palkansaaja, tai kyse on yksinomaan omistamisesta.

Muutos ei myöskään koskisi yrityksessä tai yhteisössä työskenteleviä henkilöitä, jotka yksin omistavat, joiden perheenjäsen omistaa tai jotka yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistavat kyseisestä yrityksestä tai yhteisöstä niin pienen osuuden, että työttömyysturvalaissa tarkoitettu osaomistajan osuus ei täyty. Myös nämä henkilöt ovat nykyisin ja ovat jatkossakin palkansaajia.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia muiden palkansaajien työssäoloehtoon. Tästä seuraa, että palkansaaja-asemassa työskenteleviin henkilöihin sovellettaisiin jatkossa kahta eri mittaista työssäoloehto: yrittäjän ei omistavaan perheenjäseneseen 52 kalenteriviikon mittaista työssäoloehto ja muihin palkansaajiin voimassa olevan työttömyysturvalain mukaista 26 kalenteriviikon työssäoloehto. Esityksessä ehdotetaan, että näitä kahta työssäoloehto ei voi laskea yhteen ansiopäivärahan työssäoloehdossa. Ratkaisua perustellaan seuraavasti.

Nykytilassa yrittäjän ja palkansaajan työssäoloehto kerryttävää työskentelyä ei voida laskea yhteen ansiopäivärahan työssäoloehdossa. Se, että tämän palkansaajiksi siirrettävän ryhmän kohdalla yhteenlasku ei ole mahdollista rinnakkain työskenneltäessä taikka ajallisesti toisiaan seuraavissa jaksoissa työskenneltäessä ei ole heikennys nykytilaan nähden. Tämä on keskeinen peruste valitulle ratkaisulle.

Esityksen mukaan työssäoloehtojen mitat ovat erilaiset. Niiden mukaisten työskentelykausien tai viikkotuntimäärien yhteen laskeminen edellyttäisi joko painotettua yhteenlaskua (prosenttiosuus 52 kalenteriviikon mittaisesta työssäoloehdosta ja prosenttiosuus 26 kalenteriviikon mittaisesta työssäoloehdosta) taikka vaihtoehtoisesti mallia, jossa esimerkiksi se, kumpaa työskentelyä on ollut tuntimääräisesti enemmän taikka kumpi on päättynyt myöhemmin, ratkaisisi, miten työssäoloehto täyttyy. Nämä vaihtoehdot olisivat toimeenpanon ja työttömyyskassan jäsenen näkökulmasta vaikeaselkoisia ja vaikeasti seurattavia. Toinen valitun ratkaisuehdotuksen keskeinen peruste onkin pyrkimys ehkäistä työttömyysturvajärjestelmän enemmälti tapahtuvaa monimutkaistumista ja muuttumista vielä nyt ehdotettua vaikeaselkoisemmaksi.

Lopuksi ratkaisu perustuu sen punnintaan, missä laajuudessa yrittäjän ei omistavat perheenjäsenet on perusteltua asettaa eri asemaan kuin muut nykysäännösten perusteella yrittäjäksi katsottavat henkilöt. Nykytilassa yrittäjänä työskentelyä ei voida ansiopäivärahan perusteella laskea yhteen palkkatyössä työllistymisen kanssa. Koska yrittäjän ei omistava perheenjäsen on voimassa olevan lain perusteella yrittäjä, perheen yrityksessä tehtyä työtä ei voida laskea yhteen ulkopuolisen palveluksessa tehdyn palkkatyön kanssa ansiopäivärahan työssäoloehdossa.

taikka ansiopäivärahan perusteessa. Tämä tilanne vastaa muita vuoroin tai rinnan yrittäjinä ja palkansaaajina työskentelevien henkilöiden oikeuksien muodostumista. Muutoksen jälkeen yrittäjän ei omistava perheenjäsen on palkansaaaja. Jotta palkansaaajaksi siirtämisen seurauksena yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle ei luotaisi eräänlaista kohdennettua yhdistelmävuokutusta, on perusteltua, että perheyriyksessä tehtyä työtä ja ulkopuolisella tehtyä työtä ei edelleenkaan olisi mahdollista laskea yhteen ansiopäivärahan työssäoloehdossa ja ansiopäivärahan määrässä. Jos yhteen laskeminen olisi mahdollista, yrittäjän ei omistava perheenjäsen olisi paremmassa asemassa kuin perheenjäsenensä, joka työskentelee sekä omistamassaan perheen yrityksessä että ulkopuolisen palveluksessa, ja samoin paremmassa asemassa kuin sellainen henkilö, jonka toimeentulo muodostuu esimerkiksi toiminimellä työskentelystä ja ulkopuolisen palveluksessa palkansaaajana työskentelystä.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi työttömyysturvalain mukaiseksi yrittäjäksi katsottavia henkilöitä koskevia työttömyysturvan saannin edellytyksenä olevia työvoimapoliittisia edellytyksiä. Tämä ei ole tarpeellista siksi, että yrittäjän ei omistava perheenjäsen olisi jatkossa palkansaaaja. Tämä toteutuu edellä kuvatulla muutoksella työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momenttiin.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työttömyysturvan rahoitukseen. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 16 §:n perusteella yrityksen osaomistajasta maksettava työttömyysvakuutusmaksu peritään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettun henkilön saamasta tulosta. Kun kyseistä lainkohtaa muutetaan niin, että yrittäjän ei omistava perheenjäsen ei enää ole osaomistaja, ehdotuksesta seuraa, että palkasta tulisi lain voimaantulosta lukien periä palkansaaajan työttömyysvakuutusmaksu osaomistajan työttömyysvakuutusmaksun sijasta.

Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia työttömyyskassalain säännöksiin jäsenyyden hakemisesta taikka jäsenyyden edellytyksistä. Esityksen kohderyhmä eli yrittäjän ei omistavat perheenjäsenet olisivat suoraan työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momenttiin esitetyn muutoksen perusteella palkansaaajia lain voimaantulosta lukien. Jatkossa yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen jäsenyys yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa ei enää kerryttäisi oikeutta ansiopäivärahaan. Ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kerryttäminen edellyttäisi jäsenyyden siirtämistä palkansaaajia vakuuttavaan työttömyyskassaan. Jäsenyys palkansaaajakassassa edellyttäisi jäsenyyden hakemista ja jäsenyysehtojen täyttämistä, mukaan lukien yrittäjiä vakuuttavasta työttömyyskassasta eroaminen, jos henkilö lain voimaan tullessa olisi sellaisessa jäsenenä. Nykytilaa vastaavalla tavalla jäsenyysaikaisilla omistuksen muutoksilla olisi vaikutus siihen, minkä työttömyyskassan jäsenenä työskentely kerryttää työssäoloehto.

Palkansaaajan työssäoloehto alkaisi kertyä lainmuutoksen voimaantulosta alkaen. Jos henkilö on ollut jäsenenä yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa, hän voisi siirtyä palkansaaajakassan jäseneksi muutoksen voimaantulosta lukien. Jos yrittäjäkassasta palkansaaajakassaan siirtynyt jäisi työttömäksi ennen kuin hän on täyttänyt palkansaaajan työssäoloehdon, hänellä olisi oikeus siihen työttömyyspäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen yrittäjäkassan jäsen (jälkisuoja). Jälkisuojasta säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 10 a §:n 2 momentissa. Sitä sovellettaisiin, jos yrittäjän ei omistava perheenjäsen on yrittäjiä vakuuttavasta työttömyyskassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittynyt palkansaaajia vakuuttavaan työttömyyskassaan.

Peruspäivärahan myöntämisen edellytyksenä oleva työssäoloehto poikkeaa ansiopäivärahan saannin edellyttämästä työssäoloehdosta. Jo nyt peruspäivärahassa yrittäjän työssäoloehtoon on mahdollista yhdistää palkkatyötä, eikä esityksessä ehdoteta muutosta tähän. Jatkossa yrittä-

jän ei omistavana perheenjäsenenä tehtyä työtä voitaisiin lukea mukaan yrittäjän työssäoloeh-
toon. Palkansaaajan työssäoloehdoton yhdistämistä ei olisi peruspäivärahassakaan mahdollista
tehdä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset kansalaisiin

Yrittäjän ei omistavia perheenjäseniä koskeva muutos yrittäjästä palkansaaajaksi kohdistuu ar-
vioita noin 22 000 henkilöön. Arvio perustuu työttömyysvakuutusrahaston tilastoon osaomis-
tajien maksua maksaneiden yritysten lukumäärästä sekä ilmoitettuun osaomistajien palk-
kasummaan. Henkilömääräarviota perustellaan tarkemmin esityksen taloudellisten vaikutusten
yhteydessä. Muutoksella on yksilötasolla merkittävä vaikutus, ja vaikutus on suuri suhteessa
paitsi nykytilaan myös suhteessa muihin työttömyysturvain mukaisiin yrittäjiin, joita muu-
tosesitys ei siis koske.

Muutoksen jälkeen yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle syntyisi oikeus saada paitsi perus-
turvan suurista työttömyysturvaa myös ansioperusteista työttömyysturvaa palkansaaajaa kos-
kevien työvoimapoliittisten edellytysten perusteella. Kyse on lievemmistä työvoimapoliittisis-
ta edellytyksistä kuin mitkä koskevat nykyisin yrittäjän ei omistavia perheenjäseniä ja mitkä
muutoksen jälkeenkin koskisivat esimerkiksi sellaisia henkilöitä, joilla on vähäinen omis-
tusosuus perheen yrityksessä. Samalla myös työttömyyspäivärahan saannin ehtona oleva työs-
säoloehto lyhentyisi verrattuna jatkossakin yrittäjämääritelmän täyttäviin henkilöihin.

Muutos parantaisi yrittäjän ei omistavien perheenjäsenten taloudellista asemaa työttömyyden
kohdatessa. Ansiopäivärahaoikeuden syntyminen tarkoittaisi työttömäksi jääneen kohdalla si-
tä, että hänen tarvitsisi todennäköisesti entistäkin harvemmin turvautua muihin sosiaalietuuk-
siin kuten asumistukeen tai toimeentulotukeen.

Edelleen muutoksen jälkeen yrittäjän ei omistava perheenjäsen voisi nykyistä helpommin
aloittaa osittaisen työskentelyn perheen yrityksessä, sillä työllistymistä arvioitaisiin palkansaa-
jan osa-aikatyönä tai lyhytkestoisena kokoaikatyönä, kun nykytilassa arviointi tapahtuu sivu-
tai päätoimisen yritystoiminnassa työllistymisen perusteella. Samoin, nykytilaan helpommin,
oikeus soviteltuun taikka täyteen työttömyyspäivärahaan voisi nykyistä lievemällä työvoi-
mapoliittisella arvioinnilla perustua lomautukseen taikka osa-aikaistamiseen tuotannollisilla ja
taloudellisilla perusteilla.

Näissä tilanteissa ei omistavan perheenjäsenen taloudellista tilannetta parantaa oikeus työttö-
myyspäivärahaan täytenä tai soviteltuna. Jälkimmäisessä tilanteessa osa-aikatyön palkan ja
kokoaikatyön palkan välinen erotus olisi mahdollista käyttää varsinaisen yrittäjän palkan ja tu-
levan eläkkeen kartuttamiseen, mikä parantaisi varsinaisen yrittäjän toimeentuloa sekä työllis-
tymisen aikana että työeläkkeelle siirryttäessä. Viranomaisilla ei tosiasiassa olisi mahdolli-
suutta valvoa perheenjäsenten toimintaa lomautuksen tai osittaisen työllistymisen aikana. Sa-
malla osa ei omistavan perheenjäsenen toimeentulosta maksettaisiin työttömyysturvajärjes-
telmästä. Erityisesti osittaisen työllistymisen tilanteessa maksettava soviteltu työttömyysturva
voi näyttäytyä yritykselle maksettavana palkkatukena, vaikka se ei tätä lainsäädännön tasolla
olekaan, vaan työttömyysturvassa on kyse sen saajan toimeentulon turvaamisesta.

Yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen siirtyminen palkansaajaksi tuottaa ryhmään kuuluville henkilöille mahdollisuuden saada työttömyyspäivärahan lisäpäiviä, joita ei makseta yrittäjille. Ansiopäivärahakaudelta kertyy myös työeläkettä. Ansiopäivärahakaudelta kertyvän työeläkkeen rahoitusjärjestelmän vuoksi yrityksen voi olla kannattavaa päättää ei omistavan perheenjäsenen työsuhde, jolloin perheenjäsen saisi paitsi ansiopäivärahaa, myös kerryttäisi työeläkettä, ja samalla yrityksen palkanmaksuvara voi kohdentua varsinaiselle yrittäjälle palkanmaksuna ja YEL-töeläkkeen rahoitusvarana. Viranomaisilla ei tässäkin tilanteessa olisi mahdollisuutta valvoa perheenjäsenen toimintaa työttömyyden aikana.

Yrittäjäperheen talouden kannalta muutoksen mahdollistamat toimintatavat mahdollistaisivat yritystoiminnan palkanmaksuvaran uudelleen jakamisen ja toisaalta yritystoiminnan kustannusten ja riskin siirtämisen työttömyysturvajärjestelmän kannettavaksi. Tätä vaikutusta lieventää 52 viikon työssäoloaika ja sen rinnalla edellytettävä aika, jona henkilöllä ei ole saanut olla omistusosuutta yrityksessä.

Ehdotettu muutos johtaa siihen, että työttömyysturvajärjestelmän säännökset yrittäjän työttömyysturvasta muuttuvat osittain aiempaa monimutkaisemmaksi, mikä vaikuttanee myös sen kohderyhmään ja siihen kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksiin hahmottaa, miten oikeus ansiopäivärahaan kertyy. Kun muutoksella henkilöt siirretään palkansaajiksi, mutta ansiopäivärahan edellytykset poikkeavat muista palkansaajista, muutos ei lainsäädännön tasolla selkeytä sen kohteena olevien henkilöiden oikeutta työttömyysturvaan, vaikka yksilötasolla se saattaa näin toimia. Kun tähän vaikutukseen yhdistetään vaikutukset, jotka liittyvät omistusosuuden muutoksiin ja perheenjäsenen asemassa tapahtuviin muutoksiin, ehdotettu muutos voi ajoittain johtaa nykytilaan nähden heikennykseen taikka enintään yhtäläiseen vaikutukseen.

Käytettävissä olevista tilastoista ei ole mahdollista selvittää yrittäjän ei omistavien perheenjäsenten sukupuolta tai ikää. YEL-vakuutettuja yrittäjiä on vuonna 2018 yhteensä 205 000 henkilöä, ja heistä miehiä on 136 000 henkilöä ja naisia 69 000 henkilöä, eli YEL-vakuutetuista yrittäjistä naisia on noin kolmasosa. YEL-vakuutusta koskevien tietojen perusteella ei kuitenkaan pystytä arvioimaan, mitä sukupuolta kyseisessä yrityksessä mahdollisesti työskentelevät ei omistavat perheenjäsenet, eli käytännössä yrittäjän puoliso tai lapset, ovat. Työttömyysvakuutuksen osaomistajamaksua koskevista tiedoista ei myöskään käy ilmi, mitä sukupuolta tai minkä ikäisiä ovat palkansaajat, joiden palkasta osaomistajamaksua peritään. Tilastotietojen puuttumisesta seuraa, että esityksen mahdollisia sukupuoli- tai lapsivaikutuksia ei pystytä arvioimaan.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Ehdotetulla muutoksilla on paitsi suoria taloudellisia, nykyisen suuruisen työttömyyden alkamiseen liittyviä vaikutuksia, myös vaikutuksia, jotka perustuvat käyttäytymismuutoksiin.

Esitetyn muutoksen toteutuessa henkilöt, jotka itse omistavat osan yrityksestä ja joiden omistusosuus, kun siihen lasketaan mukaan myös perheenjäsenten omistusosuus, täyttää työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun omistusosuuden, olisivat esitetyn muutoksen jälkeenkin edelleen työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjiä. Näitä henkilöitä on seuraavassa osiossa kuvattua kohderyhmää koskevien lukujen perusteella arvioitu olevan noin 15 000 henkilöä. Kokonaisuudessaan YEL-vakuutettuja yrittäjiä on yli 200 000 henkeä. Näissä ryhmissä omistusjärjestelyillä olisi mahdollista vaikuttaa siihen, katsotaanko henkilö yrittäjäksi vai palkansaajaksi työttömyysturvajärjestelmässä.

Omistusjärjestely, eli omistuksesta luopuminen, voi jo voimassa olevan työttömyysturvalain perusteella vaikuttaa henkilön oikeuteen saada päivärahaa, mukaan lukien ratkaisuun, onko henkilö palkansaaja vai yrittäjä. Lisäksi kaikki työttömyysturvalain perusteella yrittäjäksi katsottavat henkilöt voivat tehdä myös sellaisia omistusjärjestelyjä, joiden perusteella henkilö siirtyy palkansaajaksi. Kyse ei siis ole yksinomaan osaomistajia koskevasta mahdollisuudesta.

Omistusjärjestelyillä, eli käyttäytymisen sopeuttamisella voimassa olevaan lainsäädäntöön, voi olla merkittävä vaikutus työttömyysturvamenoon pitkällä aikavälillä. Tämä johtuu siitä, että ei omistavaan henkilöön sovellettaisiin tässä esityksessä tarkoitetun muutoksen toteutuessa palkansaajia koskevaa työvoimapolitiittista arviointia. Käyttäytymismuutoksista seuraavien omistusta ja mahdollista työttömyyttä koskevien muutosten ja näistä seuraavien taloudellisten vaikutusten arviointia ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä sellaisella luotettavuudella, jonka perusteella näitä vaikutuksia olisi mahdollista kuvata hallituksen esityksessä.

Esitetyllä muutoksella on vaikutus myös ansiopäivärahakaudelta kertyvän eläkkeen rahoitukseen. Ansiopäivärahakaudelta kertyvän työeläkkeen ns. työttömyysajan eläkemaksu joka kateetaan nyt osaomistajamaksun tuotosta, siirtyisi muutoksen jälkeen katettavaksi palkansaajien ja muiden työnantajien työttömyysvakuutusmaksuista. Muutoksen vaikutusta eläkejärjestelmän kustannuksiin ei olla laskettu erikseen.

Kohderyhmän koosta

Tilastoista ei ole saatavissa luotettavia tietoja ei omistavista perheenjäsenistä, jotka työskentelevät perheen yrityksessä ja asuvat samassa taloudessa omistavan perheenjäsenen kanssa. Työttömyysvakuutusrahaston tietojen mukaan (työttömyysvakuutusmaksujen perintää hoidettaessa kertyvät tilastotiedot) 15 136 yritystä ilmoitti osa-omistajien palkkoja työttömyysvakuutusmaksun perintää varten. Maksun perusteena oleva palkkasumma oli 733 miljoonaa euroa vuonna 2017. Kun maksun perusteena oleva palkkasumma jaetaan kolmella erisuuruusella vuosipalkalla, 21 000, 33 000 ja 49 000 euroa vuodessa, osaomistajien määrä asettuisi 15 000—35 000 henkilöön. Tämä tarkoittaisi 1—2,3 työskentelevää perheenjäsentä yritystä kohden.

Tätä arviota täydentää Suomen Yrittäjien vuonna 2015 teettämä kysely⁵. Kyselyyn vastanneiden määrä oli pieni, joten tulosten yleistettävyydessä on otettava huomioon suurehko virhemarginaali. Kyselytulos on kuitenkin ainoa käytössä oleva tietolähde, jonka perusteella on mahdollista arvioida perheenjäsenen työllistävien yritysten määrää. Tulosten perusteella perheenjäsenen työllistäviä yrityksiä olisi noin 22 000 ja keskimäärin yritys työllistäisi noin 1,6 samassa taloudessa asuvaa perheenjäsentä. Näin osaomistajien määräksi saadaan noin 35 000 henkilöä.

Edelleen Suomen Yrittäjien kyselyn mukaan 63 % yrittäjän perheenjäsenistä ei omista osuutta perheen yrityksestä. Näiden tietojen perusteella on laskelmien pohjaksi arvioitu, että perheen omistamassa yrityksessä työskenteleviä ei-omistavia perheenjäseniä olisi 22 000 henkilöä. Työttömyysvakuutusrahaston tilastoihin verrattuna ryhmän koko voisi olla tätä suuruusluokkaa.

⁵ Tieto perustuu Suomen Yrittäjien kesällä 2015 teettämään kyselyyn. Kyselyyn sisältyi kysymys yritykseen palkatuista henkilöistä. Kyselyyn vastasi 867 henkilöä, 17,6 %:ia kyselyn saaneista henkilöistä. Vastanneista 342 ilmoitti, että palkattuun henkilöstöön kuuluu yrittäjän perheenjäseniä. Näistä vastanneista 176 ilmoitti, että ainakin osa yritykseen palkatuista henkilöistä asuu yrittäjän kanssa samassa taloudessa. Keskimäärin yrittäjän kanssa samassa taloudessa asuvia työntekijöitä oli 1,6 henkilöä. Suomen Yrittäjien kyselyn tulokset eivät ole julkisesti saatavilla.

Kokoluokan arviointiin liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä. Esityksen kohderyhmän osalta ei ole tiedossa, onko vaikutusarvioiden laskennan perusteena käytetty osaomistajamaksuun perustuva tieto oikea kuvaamaan kohderyhmän tilannetta. On siis epävarmaa, onko esityksen kohderyhmässä tunnistettu osaomistajamaksuvelvollisuus oikein ja onko tämän tunnistuksen perusteella maksettu oikeaa työttömyysvakuutusmaksua, kun palkkaa maksetaan ei omistavalle perheenjäsenelle. Epävarmuutta lisää myös se, että Suomen Yrittäjien kyselyyn vastasi pieni osa sen jäsenistä. Kyselyyn vastanneista yrittäjistä 20,4 % kuului itse työttömyyskassaan. Näistä vastanneista 39 % kuului yrittäjäkassaan ja 61 % palkansaajakassaan. Tietoa, kuinka moni yrittäjä ei omistava perheenjäsen kuulu työttömyyskassaan, ei löydy tilastoista. Tiedossa on kuitenkin se, että YEL-vakuutetuista yrittäjistä vain noin 10–15 % kuuluu työttömyyskassaan, kun vastaava osuus palkansaajista on noin 85 %. On mahdollista, että yrittäjän ei omistavista perheenjäsenistä merkittävä osuus ei kuulu lainkaan työttömyyskassaan.

Edellä esitetyn perusteella tämän esityksen valmistelussa on arvioitu, että jos kaikki ei-omistavat perheenjäsenet kuuluisivat johonkin työttömyyskassaan, yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäseniä olisi noin 9 000 henkilöä ja palkansaajakassassa virheellisesti jäsenenä olevia olisi noin 13 000 henkilöä. Jos kuitenkin oletetaan, että jäsenyys korreloi yrittäjien ja palkansaajien työttömyyskassassa vakuuttautumisasteen mukaan, ei-omistavista perheenjäsenistä yrittäjäkassan jäsenien määrän voisi arvioida olevan noin 900–1500 henkilöä. Palkansaajakassan jäsenten määrä todennäköisesti seuraa palkansaajien vakuuttautumista, koska nämä ”väärässä kassassa” vakuutetut ovat luulleet olevansa palkansaajia.

Kun esityksessä ehdotetaan, että yrittäjän ei-omistavien perheenjäsenten status työttömyysturvajärjestelmässä muuttuu palkansaajiksi, voidaan olettaa, että kohderyhmän vakuuttautumisaste kokonaisuudessaan nousee pitkällä aikavälillä vastaamaan palkansaajien nykyistä vakuuttautumisastetta. Siten muutoksen palkansaajakassan jäseneksi siirtymistä edistävä vaikutus koskisi kokonaisuudessaan noin 22 000 henkilöä. Jos kohdejoukosta työttömänä olisi pitkällä aikavälillä 10 %, muutoksen perusteella ansiopäivärahaa voisi vuositasolla saada 1 200–2 500 henkeä.

Ansiopäivärahan perusteeksi tulevasta palkasta

Finanssivalvonnan julkaiseman Työttömyyskassat 2017-raportin mukaan yrittäjien keskimääräinen työttömyysaika oli 134 maksupäivää ja palkansaajien keskimääräinen työttömyysaika oli 114 päivää. Keskimääräinen yrittäjäkassan maksama ansiopäiväraha oli 55,28 euroa päivältä ja palkansaajien 62,34 euroa päivältä. Päivärahasta laskettuna yrittäjien keskimääräinen päiväraha edellyttää noin 22 500 euron vuosituloa ja palkansaajien keskimääräinen päiväraha noin 27 000 euron vuosituloa.

Heikkojen tilastotietojen vuoksi kohderyhmän vuositulojen arviointi on haastavaa. Tämän vuoksi laskelmat on tehty kolmella palkkaa koskevalla oletuksella jotka jakautuvat niin, että ensimmäisessä laskelmassa on arvioitu taloudellisia vaikutuksia yrittäjien ja palkansaajien keskimääräisten ansiopäivärahan perusteena olevien palkkasummien osalta siten, että yrittäjiksi itsensä tunnistaneiden ryhmän osalta on laskennassa käytetty 22 500 euron keskimääräistä vuosituloa ja palkansaajiksi itsensä mieltäneiden ryhmän osalta 27 000 euron keskimääräistä vuosituloa. Toisessa laskelmassa on oletettu, että kaikilla yrittäjän ei omistavilla perheenjä-

senillä olisi osa-omistajille arvioidun 33 000 euron vuosipalkan suuruinen palkka⁶. Kohdejoukko on molemmissa vaihtoehtoissa saman suuruinen, 22 000 ei-omistavaa perheenjäsentä.

Taloudelliset vaikutukset, itsensä palkansaajiksi mieltäneiden ryhmä

Muutoksen seurauksena se noin 13 000 henkilön muodostama ryhmä, jonka on oletettu olevan virheellisesti vakuutettuna palkansaajakassassa, saisi oikeuden ansiosidonnaiseen päivärahaan, kun heillä nykyisin on oikeus peruspäivärahaan työssäoloehdon täytyttyä. Tässä ryhmässä työttömyysturvan lisäkustannus aiheutuu ansio-osan maksamisesta peruspäivärahan lisäksi. Etuusmenon lisäys, kun ansiopäiväraha perustuisi vuosituloon 27 000 euroa⁷ tai 33 000 euroa, olisi tämän ryhmän osalta arviolta noin 7–9 miljoonaa euroa.

Työttömyysvakuutusmaksun muutoksen osalta ei ole tiedossa, ovatko ryhmään kuuluvat tällä hetkellä maksaneet osa-omistajan maksua vai virheellisesti palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua. Jos oletetaan että kaikki ovat maksaneet oikein osa-omistajamaksua, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotto kasvaisi noin 2,53 miljoonaa euroa. Jos työttömyysvakuutusmaksu on virheellisesti maksettu palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuna, maksutuotto ei kasva. Työttömyyskassojen jäsenmaksujen muutokset riippuvat siitä, kuinka moni kyseisestä ryhmästä on kuulunut työttömyyskassaan, vaikka eivät ole olleet etuuksiin oikeutettuja.

Tämän ryhmän osalta muutoksen ei oleteta vaikuttavan käyttäytymiseen, sillä ryhmään kuuluvat mieltävät itsensä palkansaajiksi jo nyt. Tälle ryhmälle voi jatkossa olla yllätys, että ansiopäivärahan saanti edellyttää 52 kalenteriviikon työssäoloehdon täyttymistä muita palkansaajia koskevan 26 kalenteriviikon sijasta.

Taloudelliset vaikutukset, itsensä yrittäjiksi mieltäneiden ryhmä

Edellistä ryhmää suurempia käyttäytymisvaikutuksia ja tämän myötä taloudellisia vaikutuksia voi syntyä ryhmässä, jonka jäsenet ovat tunnistaneet itsensä yrittäjiksi työttömyysturvajärjestelmässä ja mahdollisesti olleet vakuutettuja yrittäjien työttömyyskassassa. Ryhmän koko on arviolta noin 9 000 henkilöä. Ryhmään kuuluvat ovat tienneet, että työssäoloehto on 15 kuukautta, ja että työttömyysturvassa heitä koskee yrittäjiä koskevat työvoimapoliittiset edellytykset. Ryhmän kohdalla työssäoloehto lyhenee 52 kalenteriviikkoon eli 12 kuukauteen ja työvoimapoliittiset edellytykset lievenevät. Seikat, joiden perusteella työllistymisen päättyminen tutkitaan, muuttuvat. Arviointi irrotettaisiin nykyisistä työ- ja elinkeinotoimiston soveltamista objektiivisesti arvioiden todennettavista seikoista kuten muiden työntekijöiden lomautuksesta tai irtisanomisesta, ja arviointi kytkettäisiin yksinomaan yrittäjän ja hänen perheenjäsenensä ilmoittamaan syyhy (esimerkiksi tuotannollinen ja taloudellinen syy).

Työvoimapoliittisen arvioinnin muutos on kohderyhmän toiminnan kannalta merkittävä. Muutoksen vuoksi kohderyhmän pääsy sovitellun päivärahan ja lomautuksen ajalta maksettavan työttömyyspäivärahan piiriin helpottuu. Muutoksen jälkeen kohderyhmällä on oikeus sovitel-

⁶ Edellä kuvattu, osaomistajamaksun kokonaistuoton perusteena olevaan palkkasummaan perustuva vuosipalkka.

⁷ Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva keskimääräinen vuositulo. Vuonna 2017 palkansaajien kokonaisansioden keskiarvo oli 3 087 euroa kuukaudessa (noin 37 000 vuodessa). Tilaston työ- ja virkasuhteista 60 prosentissa kuukausiansio oli keskiarvoa pienempi. Tätä selittää se, että suurimmat kokonaisansiot nostavat aritmeettista keskiarvoa.

https://www.tilastokeskus.fi/til/pra/2017/pra_2017-09-13_tie_001_fi.html

tuun etuuteen kuten palkansaajilla⁸. Työvoimapolitiittinen arviointi muuttuu myös lomautustilanteessa. Nykyisin lomautustilanteessa tehtävässä työvoimapolitiittisessa arvioinnissa otetaan huomioon myös se, työllistääkö yritys muita työntekijöitä perheenjäsenen lisäksi.

Lisäksi, työvoimapolitiittisen arvioinnin muutoksen ulkopuolella, ryhmälle tulee mahdollisuus lisäpäiviin, joita yrittäjän perus- tai ansiopäivärahaan ei makseta. Lisäpäivien ajalta maksettava ansiopäiväraha rahoitetaan palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksun tuotolla.

Etuusmenon lisäys, kun ansiopäiväraha perustuisi vuosituloon 22 500 euroa⁹ tai 33 000 euroa, olisi tämän ryhmän osalta arviolta noin 4—11 miljoonaa euroa päivärahan perusteena olevasta palkasta riippuen edellyttäen, että ryhmään kuuluvien työttömyysaste nousee 5 %:sta 10 %:iin edellä kuvattujen työttömyysturvan saamisen ehtojen lievenemisestä johtuen.

Työttömyysvakuutusmaksun tuotto kasvaisi kohderyhmän koon ja palkkasummaa koskevien arvioiden perusteella enimmillään noin 2 miljoonaa euroa¹⁰. Tämän suuruisena lisäys toteutuisi, jos kaikki kohderyhmään kuuluvat maksavat tällä hetkellä oikeaa, osaomistajan työttömyysvakuutusmaksua, mikä muutoksen voimaantulosta alkaen muuttuu palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuksi.

Taloudelliset vaikutukset yhteensä

Edellä kuvatuilla edellytyksillä voidaan arvioida, että etuusmeno kasvaa vuositasolla yhteensä noin 11—20 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 1,8—4,7 miljoonaa euroa, työttömyyskassojen osuus 1—1,5 miljoonaa euroa ja työttömyysvakuutusrahaston 8,2—14 miljoonaa euroa. Nettovaikutusta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon muutokset työttömyysvakuutusmaksussa. Molempien ryhmien osalta työttömyysvakuutusmaksujen tuotto kasvaisi enimmillään 4,5—5 milj. euroa. Työttömyysvakuutusmaksun kasvava tuotto huomioiden yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen siirtäminen työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjästä palkansaajaksi aiheuttaisi työttömyysturvajärjestelmälle vuositasolla 7—15 miljoonan euron nettomääräisen kustannusten kasvun.

Etuusmeno kasvaisi jälkisuojaa koskevaa tilannetta lukuun ottamatta vasta vuodesta 2020 lukien, koska 52 kalenteriviikon työssäoloehto alkaisi kertyä vasta muutoksen voimaantulosta lähtien. Työttömyysvakuutusmaksun kertymä kasvaisi muutoksen voimaantulosta alkaen. Vuonna 2019 etuusmenon arvioidaan kasvavan 3,5 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 2,5 miljoonaa euroa ja työttömyyskassojen osuus 1 miljoonaa euroa.

Työttömyyskassan jäsenmaksuista

Työttömyyskassaan kuuluvien osalta työttömyyskassojen jäsenmaksut muuttuvat. Yrittäjät rahoittavat ansiopäivärahan ansio-osan kokonaisuudessaan, minkä vuoksi yrittäjien työttömyyskassojen jäsenmaksut keskimäärin ovat korkeammat kuin palkansaajakassojen jäsenmaksut.

⁸ Nykyisin perheenjäsenellä, joka työskentelee osa-aikaisesti perheen yrityksessä, ei yleensä ole mahdollisuutta saada soviteltua työttömyysetuutta. VATT:n tutkimuksen mukaan Suomessa osittain työllistyville maksettava soviteltu työttömyysturva on kansainvälisesti katsoen antelias ja mahdollistaa 50 % työajalla ja palkalla saman tai korkeamman tulotason saavuttamisen kuin työttömyyttä edeltävä palkka on ollut.

⁹ Yrittäjän ansiopäivärahan perusteena oleva keskimääräinen vuositulo

¹⁰ Laskelmassa on käytetty vuodelle 2019 esitettyä osaomistajan työttömyysvakuutusmaksua 0,78 % ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua 1,5 % (HE 161/2018 vp).

Työttömyyskassojen jäsenmaksut 2018						
Vuositulo	Jäsenmaksu, €	Jäsenmaksu, €	Maksuprosentti keskim., %		Palkansaajakassat	
	AYT	SYT	AYT	SYT	Maksu keskim., %	Jäsenmaksu, €
21 000	403	342	1,92 %	1,63 %	0,34 %	71
27 600	578	491	2,09 %	1,78 %	0,34 %	94
33 000	721	612	2,18 %	1,85 %	0,34 %	112

Toisaalta yrittäjät eivät maksa palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vaan kohderyhmä maksaa osaomistajamaksua. Kokonaisuudessaan työttömyyskassaan kuuluvien osalta maksut vuositasolla laskevat, jota alla oleva taulukko havainnollistaa.

Maksujen muutokset vuositasolla							
	Yrittäjät				Palkansaajat		
Vuositu- lo	Jäsenmak- su, €	Jäsenmak- su, €	Osa- omistaja- maksu	Yhteen- sä	PT V	Jäsenmak- su, €	Yhteen- sä
	AYT	SYT	0,78 %		1,5 0 %	keskim.	
21 000	403	342	164	536	315	71	386
27 600	578	491	215	749	414	94	508
33 000	721	612	257	924	495	112	607

4.3 Vaikutukset viranomaisiin

Esitys aiheuttaa Kansaneläkelaitokselle ja palkansaajia vakuuttaville työttömyyskassoille lisää toimeenpanotehtävän hoitamiseen liittyvää työtä ja tästä syntyvää kustannusta, sillä jatkossa Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat soveltaisivat kahta erimittaista työssäoloehdotusta etuushakemusta ratkaistaessa. Työssäoloehdon tutkimisen tekee monimutkaiseksi myös se, että yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen työssäoloehdotusta ja muun palkansaajan työssäoloehdotusta ei voida kerryttää rinnakkain tai toisiaan ajallisesti seuraavina, vaan vakuutetun tulee työttömäksi jäädessään valita, kumman työskentelyn perusteella hän hakee työttömyyspäivärahaa. Työssäoloehdotusta ei kuitenkaan tutkita ja ratkaista jokaisen hakemuksen kohdalla, joskin on niin, että soviteltua työttömyysetuutta koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä työllistymistä koskevat tiedot on aina tutkittava.

Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärään ja tästä syntyvään toimeenpanokustannukseen vaikuttaa myös, että nykyistä useammassa tilanteessa työttömyyspäiväraha-asian

yhteydessä tulisi tutkittavaksi omistusta, äänivaltaa ja muuta määräysvaltaa koskevia muutostilanteita, ja muutostilanteita, jotka liittyvät samassa taloudessa asumiseen ja sen päättymiseen. Vastaavia muutoksia työttömyyskassat tutkivat jo nykyisin yrittäjien (omistusosuuden muutokset) ja osaomistajien (omistusosuuden muutokset ja samassa taloudessa asumiseen liittyvät kysymykset) osalta.

Päiväraihakemuksen yhteydessä tutkittavien tilanteiden määrään ja tämän kautta toimeenpannon työmäärään ja kustannukseen vaikuttaa myös se, että henkilö voi täyttää työssäoloehdon uudelleen, työttömyysetuuden maksamisen alkamisen jälkeen. Kokonaisuutena arvioituna ehdotettu muutos johtaa edellä kansalaisvaikutuksia koskevassa kohdassa kuvatulla tavalla lainsäädännön monimutkaistumiseen, minkä vuoksi mainittujen seikkojen selvittäminen tulee olemaan nykyistä merkittävämmässä roolissa ja niiden selvittämisen voidaan arvioida jatkossa olevan nykytilaa useammin toistuvaa. Lisätyön määrä riippuu siitä, kuinka moni yrittäjän ei omistava perheenjäsen jää työttömäksi ja hakee perus- tai ansiopäivärahaa. Jos määrä on vähäinen, työmäärän kasvu ei ole merkittävä. Ei omistavan perheenjäsenen palkansaajaksi siirtämistä koskevaan muutokseen liittyä myös tietojärjestelmiin tehtäviä työssäoloehdotusta ja omistamista koskevia muutoksia, joista aiheutuu kustannuksia voimaantulovaiheessa.

Välittömästi muutoksen voimaantulon jälkeen lisätyötä aiheutuu erityisesti jäsenasioiden hoitoon liittyvästä neuvonta- ja toimeenpanotyöstä. Tämä johtuu siitä, että lain tullessa voimaan henkilöt, jotka ovat muutosehdotuksessa tarkoitettuja yrittäjän ei omistavia perheenjäseniä siirtäisivät jäsenyytensä yrittäjiä vakuuttavista työttömyyskassoista palkansaajia vakuuttavaan työttömyyskassaan, ja jäseneksi liittyisi arvion mukaan myös osa niistä ei omistavista perheenjäsenistä, jotka eivät tällä hetkellä kuulu mihinkään työttömyyskassaan. Siirtymävaiheen jälkeen jäsenyyksien liittyvän työn määrän arvioidaan vähentyvän, mutta erityisesti omistusosuuteen liittyvistä muutoksista seuraa jatkossakin jäsenyyden muutostarpeita ja tähän liittyvää palvelun tarvetta. Vastaaviin muutoksiin liittyviä palvelutilanteita syntyy kuitenkin jo nyt.

Kokonaisuudessaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärän muutoksen voidaan arvioida olevan vähäinen edellyttäen, että kohderyhmää ja sen työttömyyttä koskeva arvio toteutuu.

Työ- ja elinkeinotoimisto tutkii työttömyysturvan maksamisen työvoimapoliittiset edellytykset työttömyyden alkaessa. Koska esityksessä ehdotetaan, että yhteen nykyisiin yrittäjäksi katsottavaan henkilöryhmään sovellettaisiin jatkossa palkansaajaa koskevia työttömyysturvan työvoimapoliittisia edellytyksiä, yritystoiminnassa työllistymistä ja sen päättymistä koskevien lausuntojen antaminen vähentyisi. Muutoksesta seuraa kuitenkin edelleen työttömyysturvan työvoimapoliittisiin edellytyksiin liittyviä neuvontatilanteita ja työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen liittyviä tehtäviä, joten esityksen vaikutus työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviin lienee vähäinen.

5 Asian valmistelu

Tämä hallituksen esitys perustuu yrittäjän ansioperusteisen työttömyysturvan parannusten osalta hallituksen 13.4.2018 päättämään vuosien 2019—2022 julkisen talouden suunnitelmaan ja budjettiriihessä 29.8.2018 tehtyyn täsmennykseen. Se on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhdessä keskeisten työmarkkinakeskusjärjestöjen, Suomen Yrittäjät ry:n ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti hallituksen esitysluonnoksesta kuulemistilaisuuden 8.11.2018. Kuulemistilaisuudessa olivat paikalla SAK, STTK, EK, Suomen Yrittäjät ry, Fi-

nanssivalvonta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry TYJ, Ammatinharjoittajien ja yrittäjien työttömyyskassa AYT, Suomen Yrittäjien työttömyyskassa SYT, Kansaneläkelaitos, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Työttömyysvakuutusrahasto TVR ja Uudenmaan TE-toimisto. Lisäksi Kuntaliitto on ilmoittanut, että sillä ei ole lausuttavaa esityksestä ja Akava on antanut esityksestä kirjallisen lausunnon.

Esitystä pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä ja kannatettavana. Yrittäjämääritelmän muuttamiseen liittyen kuulemistilaisuudessa nousi esille, että ratkaisu yksinkertaistaisi asiakkaiden neuvontaa ja määritelmä vastaisi paremmin muun lainsäädännön mukaista työntekijämääritelmää (TVR ja Finanssivalvonta). Toisaalta tuotiin esille, että työntekijän ja yrittäjän välinen rajanveto ei välttämättä kaikissa tilanteissa selkiytyisi, esimerkiksi toiminimiyrittäjien perheenjäsenten kohdalla (SYT, STTK). Toimeenpanon näkökulmasta esille nousi, että muutos ei merkittävästi monimutkaistaisi nykyjärjestelmää ja esityksen kohderyhmän arvioidaan olevan pieni (Kela, TYJ).

Palkansaajan oikeudesta työttömyyspäivärahaan kuulemistilaisuudessa nousi esille, että yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen päivärahoikeuteen oikeuttavan 12 kuukauden vakuuttamisvaatimuksen toivottiin olevan sama kuin yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen työssäoloehto, eli 52 viikkoa (SYT, Finanssivalvonta, TYJ, Kela). Lisäksi tuotiin esille, että yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen palkansaajaa pidempi työssäoloehto monimutkaistaisi toimeenpanoa ja työttömyysturvajärjestelmää (Kela, SAK, TYJ, Suomen Yrittäjät).

Hyväksi luettavista työssäolo- ja vakuutuskausista kuulemistilaisuudessa lausuttiin, että yrittäjän työttömyyskassassa vakuutettua jäsenyysaikaa tulisi voida hyväksi lukea lain voimaantuloaiheessa. Ongelmallisena pidettiin tilanteita, joissa yrittäjä ei ehdi täyttämään yrittäjän työssäoloehto ennen lain voimaantuloa (SYT, AYT). Toisaalta tuotiin esille, että siirtymävaiheen takia ei tulisi luoda pysyviä säännöksiä, jotka monimutkaistaisivat järjestelmää (TYJ, SAK).

Esityksen vaikutusarviointia koskevasta osuudesta valtiovarainministeriö lausui, että esityksen taloudelliset vaikutukset ovat alttiita yrittäjien käyttäytymismuutoksille, joiden vaikutus saat-
taa olla merkittävä. Muutosten seuranta on tästä johtuen tärkeää.

Lain voimaantuloajankohdasta kuulemistilaisuudessa mainittiin, että kesken vuotta voimaantulevat lainmuutokset ovat tiedottamisen kannalta haasteellisia ja lain voimaantuloa ehdotettiin siirrettäväksi vuoden 2020 alkuun (TVR, TYJ). Esitys liittyy vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Työttömyysturvalaki

1 luku Yleiset säännökset

6 §. Yrittäjä. Pykälässä säädetään edellytyksistä, joiden perusteella henkilöä on pidettävä yrittäjänä. Pykälän 2 momentin 1—3 kohdan mukaan työttömyysturvalakia sovellettaessa yrittäjäksi voidaan katsoa myös yrityksessä tai yhteisössä työskentelevä henkilö, joka ei omista osuutta yrityksestä, jolla ei ole äänivaltaa yrityksessä tai joka ei muutoinkaan käytä määräysvaltaa yrityksessä. Kaikissa tilanteissa säännöksen soveltaminen edellyttää, että henkilö työskentelee yrityksessä tai yhteisössä.

Esityksessä ehdotetaan, että 2 momentin 1—3 kohtia muutettaisiin niin, että niistä poistettaisiin ilmaisu ”tai hänen perheenjäsenillään”. Esityksessä ehdotetaan myös, että 3 kohtaa täsmennettäisiin niin, että henkilöä koskeva ilmaisu muutettaisiin kuulumaan henkilö itse. Vastaava muutos tehtäisiin pykälän 3 momenttiin, joka koskee välillisen omistuksen huomioimista omistusta, äänimäärää tai määräysvaltaa laskettaessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että momentin 1 kohta jaettaisiin kahteen osaan, jolloin momentin 2 ja 3 kohdat siirtyisivät 3 ja 4 kohdaksi. Näin lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutos voitaisiin viittauksen osalta kohdentaa oikein. Muilta osin osaomistajaa koskevaan määritelmään tai 1 luvun 6 §:ään yleisemmin ei ehdoteta muutoksia.

Muutoksen jälkeen, jos henkilöllä ei ole lainkaan henkilökohtaista omistusosuutta, osuutta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa määräysvaltaa yrityksessä jossa hän työskentelee, hän olisi aina palkansaaja. Yrittäjäksi osaomistajan määritelmän perusteella voitaisiin jatkossa katsoa vain sellainen henkilö, jolla itsellään on edes vähäinen omistusosuus osakepääomasta tai osuus osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa henkilölle itselleen kuuluvaa määräysvaltaa. Omistava henkilö olisi jatkossakin osaomistajana yrittäjä, jos osaomistajaa koskeva vaikutusvalta yrityksessä jakautuu henkilön itsensä ja perheenjäsentensä kesken niin, että yhteenlaskettuna laissa tarkemmin säädetyt osuudet täyttyisivät. Työskentelyä koskeva edellytys säilyisi kaikissa tilanteissa ennallaan.

Esitetystä muutoksesta seuraa, että henkilö olisi osaomistajana yrittäjä siitä päivästä alkaen, josta lukien hänellä itsellään on henkilökohtainen osuus osakepääomasta, osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin muodostuvasta määräämisvallasta niin, että hänellä yksin tai yhdessä perheenjäsenten kanssa on suoraan tai välillisesti 2 momentissa tarkoitettu omistusosuus, osuus äänimäärästä taikka määräysvallasta yrityksessä tai yhteisössä, jossa hän työskentelee. Muutos voi toteutua käytännössä esimerkiksi sillä, että henkilö ostaa yhden osakkeen tai saa yhden osakkeen lahjaksi. Toisaalta henkilö olisi palkansaaja siitä päivästä alkaen, josta lukien hänellä ei ole suoraan tai välillisesti lainkaan omistusosuutta, osuutta äänimäärästä taikka määräysvallasta siinä yrityksessä tai yhteisössä, jossa hän työskentelee, vaikka hänen perheenjäsenensä jonka kanssa hän asuu samassa taloudessa omistaisi kyseisen yrityksen kokonaan. Omistusosuudesta luopuminen voisi tapahtua esimerkiksi myynnillä tai lahjoituksella.

Ratkaisevaa olisi omistuksen tai sen tuoman äänimäärän siirtymisen ajankohta, ei esimerkiksi se, milloin muutoksesta on sovittu. Omistuksen tai sen tuoman äänimäärän taikka määräysvallan siirtymisessä sovellettaisiin yleisiä oikeudellisia periaatteita. Näin ollen esimerkiksi osak-

keiden lahjoittaminen niin, että omistusoikeus siirtyy myöhemmin kuin lahjakirjan allekirjoituksen hetkellä, muuttaa henkilön tilannetta vasta omistusoikeuden tosiasiallisesti siirtyessä. Kuten yleensäkin työttömyysturva-asiaa käsiteltäessä, henkilön tulee itse esittää asiansa käsittelyä koskeva selvitys työ- ja elinkeinotoimistolle sekä työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle.

5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §. *Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan.* Pykälässä säädetään palkansaajan oikeudesta ansiopäivärahaan ja peruspäivärahaan. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka koskisi yrittäjän ei omistavaa perheenjäsentä. Lisäyksen myötä nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus 3 §:n 1 momenttiin jäljempänä esitetyin perusteluin.

Uudessa 2 momentissa ehdotetaan määriteltäväksi henkilö, johon sovellettaisiin yrittäjän ei omistavaa perheenjäsentä koskevaa palkansaajan työssäoloehdotusta. Esityksen mukaan kyse olisi 1 momentin mukaisesta vakuutetusta eli palkansaajakassan jäsenestä, joka itse ei ole työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä, mutta joka työskentelee sellaisessa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen 1 luvun 6 §:n 4 momentissa tarkoitettu perheenjäsenensä on yrittäjä, mainitun pykälän 1 momentin taikka sen 2 momentin 2—4 kohdan perusteella. Jos perheenjäsen olisi yrittäjä kyseisen momentin 1 kohdan perusteella, nykytilaa vastaavasti yrittäjän ei omistava perheenjäsen olisi jatkossakin palkansaaja, jota koskee pykälän 1 momentti.

Yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen kohdalla edellytettäisiin lisäksi, että hän olisi ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta, ja että näiden kuukausien aikana hänellä ei ole ollut osuutta osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä taikka että hänellä ei muutoin ole ollut vastaavaa määräämisvaltaa, ja että hän näin vakuutettuna ollessaan on täyttänyt työssäoloehdon, josta säädetäisiin muutettavassa 3 §:n 1 momentissa.

3 §. *Palkansaajan työssäoloehto.* Pykälässä säädetään palkansaajan työssäoloehdon täyttymisestä. Työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden muodostaman tarkastelujakson aikana ollut vähintään 26 kalenteriviikkoa työssä, joka täyttää luvun 4 §:ssä säädetty ehtoon lukemisen edellytykset.

Esityksessä ehdotetaan, että yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen palkansaajan ansiopäivärahan edellytyksenä olevasta työssäoloehdosta säädetäisiin lisäämällä pykälään uusi 2 momentti, jolloin sen nykyiset 2—4 momentti siirtyisivät 3—5 momentiksi. Esityksessä ehdotetaan, että muista palkansaajista poiketen yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen tilanteissa palkansaajan työssäoloehto olisi 52 kalenteriviikkoa. Tarkastelujakso olisi muita palkansaajia vastaavalla tavalla 28 kuukautta. Muilta osin pykälä säilyisi ennallaan.

5 §. *Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet.* Pykälässä säädetään työssäolo- ja vakuutuskausista, jotka sisällytetään palkansaajan työssäoloehdotukseen. Yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen perheen yrityksessä tekemää työtä ja hänen ulkopuolisen työnantajan palveluksessa tekemäänsä työtä ei ole tarkoitus voida laskea yhteen työssäoloehdotusta täytettäessä. Tästä ehdotetaan säädetäväksi pykälään lisättävässä uudessa 4 momentissa.

2 Voimaantulo

Tämä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivä heinäkuuta 2019. Sitä sovellettaisiin työskentelyyn, joka tapahtuu lain voimaantumisen jälkeen.

Käytännössä voimaantulosäännös tarkoittaa, että yrittäjän ei omistava perheenjäsen olisi palkansaaja voimaantulosta lukien. Tästä seuraa, että jos ei omistavan perheenjäsenen tosiasiallinen työskentely perheen yrityksessä päättyisi ennen lain voimaantuloa, häneen sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, mukaan lukien työttömyysturvan saannin työvoimapoliittiset edellytykset. Samoin, jos yrittäjän ei omistava perheenjäsen on ollut jäsen palkansaajia vakuuttavassa työttömyyskassassa ennen lain voimaan tuloa, voimaantuloa edeltävään aikaan ajoittuva palkansaajakassan jäsenyysaikainen työskentely perheen yrityksessä ei kerrytä työssäoloa palkansaajana.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen tavoitteena on parantaa yrityksessä työskentelevän niin kutsutun ei omistavan perheenjäsenen oikeutta ansiopäivärahaan ja näin vähentää työllistymiseen ja työttömäksi jäämiseen liittyviä taloudellisia riskejä perheyriksessä työskenneltäessä. Taloudellisten riskien synnyn taustalla on katsottu olevan työttömyysturvalain yrittäjää koskeva määritelmä, joka poikkeaa muusta lainsäädännöstä. Tavoitteen saavuttamiseksi työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilö, joka työskentelee yrityksessä, jossa hänen perheenjäsenensä on työskentelyn ja omistusosuuden taikka määräysvallan kautta yrittäjä, olisi jatkossa työttömyysturvajärjestelmässä palkansaaja. Tämä edellyttäisi, että henkilö ei itse lainkaan omista kyseistä yritystä eikä hänellä itsellään muutoinkaan ole yrityksessä määräysvaltaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että tällaisessa tilanteessa työssäoloa lyhenisi nykyisestä yrittäjää koskevasta 15 kuukaudesta 52 kalenteriviikkoon, ja että näin kertyvää palkansaajan työssäoloa ei voisi yhdistää ulkopuolisen palveluksessa kerrytettävään työssäoloa 26 kalenteriviikkoon.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ehdotetulla muutoksella pyritään vähentämään niitä perheen yrityksessä työllistymiseen liittyviä taloudellisia riskejä, joita liittyy oikean työttömyyskassan valitsemiseen työskentelyä vakuutettaessa ja lisäksi vähentämään myös niitä palkansaajista poikkeavan työvoimapoliittisen arvioinnin vuoksi syntyviä taloudellisia riskejä, joita voi liittyä työllistymisen päättymiseen. Näissä tilanteissa henkilön ja työnantajan voi olla tavanomaista vaikeampaa havaita työsuhteen päättämiseen ja siitä seuraavaan työttömyysturvaoikeuden syntymiseen liittyviä edellytyksiä tilanteessa, jossa henkilö muusta sosiaalivakuutuksesta poiketen on voimassa olevan lainsäädännön perusteella yrittäjä. Vaikka työttömyysturvajärjestelmä lainsäädännön tasolla, myös yrittäjien ei omistavien perheenjäsenten kohdalla, on kattavuudeltaan sellainen, ettei väliinputajaryhmiä muodostu, erityisesti ansioperusteisen työttömyysturvan kertymisen ehtona oleva oikean työttömyyskassan valinta ja tähän liittyvät ilmeiset haasteet ja koetut riskit voivat johtaa tosiasialliseen väliinputaamiseen. Yhdenmukaistamalla yrittäjäkäsitetä muuhun sosiaalivakuutukseen nähden vähennetään näitä riskejä ja tosiasiaassa edistetään kohderyhmän mahdollisuuksia vapaasti valita työpaikkansa ja näin turvataan oikeutta työhön.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Perustuslakivaliokunta on katsonut käytännössään, ettei perustuslaki estä asettamasta ehtoja perustoimeentulon turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 25/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut mahdolliseksi myös sen, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavalla. Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt turvajärjestelmältä sellaista kattavuutta, ettei sen ulkopuolelle jää väliinputajaryhmiä. Työttömyysturvan kohdalla kyse voi

myös olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2II, PeVL 2/2012 vp, s. 2/I ja PeVL 25/2013 vp).

Voimassa olevassa työttömyysturvalaissa käytetään yrittäjäkäsitettä osoittamaan, milloin henkilöön tulevat sovellettaviksi lain yrittäjiä koskevat erityissäännökset, kuten säännökset työssäoloehdosta ja ansiopäivärahan suuruudesta. Lakiehdotuksen mukaan yrittäjän ei omistavaa perheenjäsentä ei erikseen määriteltäisi käsitteenä, vaan siirtymä tapahtuisi muuttamalla yrittäjä-käsitettä. Ehdotuksessa muutoksen kohderyhmään sovellettaisiin palkansaajaa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta työssäoloehdon pituutta. Muusta palkkatyöstä poikkeavaa työssäoloehdotta sovellettaisiin kuitenkin ainoastaan silloin, kun työssäoloehdotta kerrytetään työskentelemällä perheen yrityksessä, ja työttömyyden alkaessa työttömyysturvaoikeus ratkaistaisiin kyseisen työssäoloehdon perusteella vain, jos henkilö näin itse valitsee. Jos työssäoloehdot ei täyty, henkilön toimeentulo turvataan työmarkkinatuella. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 46/2002 katsonut, että yrittäjän palkansaajasta poikkeavasta työssäoloehdotta koskevasta sääntelystä ei ollut huomauttamista perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Kun ehdotuksella yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen työttömyysturvaoikeuden muodostuminen lähtökohtaisesti eriytetään perheenjäsenensä asemasta työttömyysturvajärjestelmässä, vahvistetaan myös perusoikeuden yksilöllistä luonnetta. Näin ehdotuksen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa.

Edellä esitetyillä perusteilla hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 6 §:n 2 ja 3 momentti ja 5 luvun 2 §:n 1 momentti,
sellaisena kuin niistä on 5 luvun 2 §:n 1 momentti on laissa 1049/2013, ja
lisätään 5 luvun 2 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1049/2013, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1188/2009 ja osittain laissa 1049/2013 ja laissa 1457/2016, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi ja 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1654/2015, uusi 4 momentti, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

6 §

Yrittäjä

Yrittäjäksi katsotaan myös yrityksen osaomistaja. Osaomistajana pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä,

1) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään on vähintään 15 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

2) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

3) joka työskentelee osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

4) joka edellä 1 tai 2 kohdassa säädetyllä tavalla työskentelee muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänellä itsellään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa katsotaan olevan mainituissa kohdissa sanottua vastaava määräamisvalta.

Omistusosuutta laskettaessa otetaan huomioon myös välillinen toisten yritysten ja yhteisöjen kautta tapahtuva omistaminen, jos henkilö itse tai henkilö yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa väliyhteisöstä vähintään puolet tai heillä on vastaava määräamisvalta.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §

Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Vakuutetulla, joka ei ole 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä mutta joka työskentelee yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen perheenjäsenensä on 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettu yrittäjä, on oikeus ansiopäivärahaan, jos hän on ollut vakuutettuna vähintään 12 sellaista edellistä kuukautta, joiden aikana hänellä ei ole ollut osuutta osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa määräamisvaltaa ja näin vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 2 momentin mukaisen työssäoloehdon.

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Edellä 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua vakuutettua kohdalla palkansaajan työssäoloehto täyttyy kuitenkin, kun henkilö 28 edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) on ollut vähintään 52 kalenteriviikkoa 4 §:ssä tarkoitettussa työssä.

5 §

Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet

Palkansaajan työssäoloehto laskettaessa työssäoloehtoon luetaan vakuutettuna valinnan perusteella työskentely joko 3 §:n 1 momentin tai sen 2 momentin perusteella. Työssäoloehtoihin luettavaa työtä ei voida lukea yhteen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ . Sitä sovelletaan työskentelyyn, joka tapahtuu lain voimaan tulon jälkeen.

Jos 5 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun vakuutetun työllistyminen yritystoiminnassa on päättynyt ennen lain voimaantuloa, häneen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

Laki**työttömyysturvalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 6 §:n 2 ja 3 momentti ja 5 luvun 2 §:n 1 momentti,
 sellaisena kuin niistä on 5 luvun 2 §:n 1 momentti on laissa 1049/2013, ja
lisätään 5 luvun 2 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1049/2013, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1188/2009 ja osittain laissa 1049/2013 ja laissa 1457/2016, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi ja 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1654/2015, uusi 4 momentti, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset**Yleiset säännökset**

6 §

6 §

*Yrittäjä**Yrittäjä*

Yrittäjäksi katsotaan myös yrityksen osamistaja. Osamistajana pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä,

1) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään on vähintään 15 prosenttia tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

2) joka työskentelee osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

3) joka edellä 1 tai 2 kohdassa säädetyllä tavalla työskentelee muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänellä tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa katsotaan olevan maini-

Yrittäjäksi katsotaan myös yrityksen osamistaja. Osamistajana pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä,

1) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään on vähintään 15 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

2) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräamisvalta; tai

3) joka työskentelee osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määrä-

Voimassa oleva laki

tuissa kohdissa sanottua vastaava määräämisvalta.

Omistusosuutta laskettaessa otetaan huomioon myös välillinen toisten yritysten ja yhteisöjen kautta tapahtuva omistaminen, jos henkilö *tai hänen perheenjäsenensä* tai henkilö yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa väliyhteisöstä vähintään puolet tai heillä on vastaava määräämisvalta.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §

Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt työssäoloehdon.

Ehdotus

misvalta; tai

4) joka edellä 1 tai 2 kohdassa säädetyllä tavalla työskentelee muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänellä itsellään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa katsotaan olevan mainituissa kohdissa sanottua vastaava määräämisvalta.

Omistusosuutta laskettaessa otetaan huomioon myös välillinen toisten yritysten ja yhteisöjen kautta tapahtuva omistaminen, jos henkilö itse tai henkilö yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa väliyhteisöstä vähintään puolet tai heillä on vastaava määräämisvalta.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §

Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Vakuutetulla, joka ei ole 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä mutta joka työskentelee yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen perheenjäsenensä on 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettu yrittäjä, on oikeus ansiopäivärahaan, jos hän on ollut vakuutettuna vähintään 12 sellaista edellistä kuukautta, joiden aikana hänellä ei ole ollut osuutta osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa määräämisvaltaa ja näin vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 2 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Edellä 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun vakuutetun kohdalla palkansaajan työssäoloehto täyttyy kuitenkin, kun henkilö 28 edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) on ollut vähintään 52 kalenteriviikkoa 4 §:ssä tarkoitetussa työssä.

5 §

Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet

Palkansaajan työssäoloehto laskettaessa työssäoloehtoon luetaan vakuutetun valinnan perusteella työskentely joko 3 §:n 1 momentin tai sen 2 momentin perusteella. Työssäoloehtoihin luettavaa työtä ei voida lukea yhteen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sitä sovelletaan työskentelyyn, joka tapahtuu lain voimaan tulon jälkeen.

Jos 5 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun vakuutetun työllistymisen yritystoiminnassa on päättynyt ennen lain voimaantuloa, häneen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.