

Hallituksen esitys eduskunnalle yrittäjien työttömyysturva-oikeuden väliaikaiseksi järjestämiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia väliaikaisesti.

Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyneellä henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus työttömyysetuuteen, jos koko yritystoiminta lopetetaan. Tästä edellytyksestä on voitu covid-19 -pandemian aikana poiketa työttömyysturvalain väliaikaisesti voimassa olevan yrittäjän työmarkkinatukioikeutta koskevan säännöksen perusteella. Edellisen väliaikaisesti voimassa olleen säännöksen voimassaolo päättyi 30.11.2021.

Pandemiatilanteen vaikeuduttua työttömyysturvalakiin lisättäisiin uudelleen väliaikaisesti yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskeva aiempia väliaikaisesti voimassa olleita säännöksiä vastaava säännös.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja se olisi voimassa 28.2.2022 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	8
5 Voimaantulo	10
6 Toimeenpano ja seuranta	10
7 Suhde muihin esityksiin.....	10
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	13
Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.....	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Päätoimisesti yrittäjänä työllistyneellä on oikeus työttömyysetuuteen lähtökohtaisesti sen jälkeen, kun yritystoiminta on lopetettu kokonaan. Covid-19 -pandemian alettua työttömyysturvalakia (1290/2002) muutettiin keväällä 2020 väliaikaisesti siten, että yrittäjälle voitiin maksaa työmarkkinatukea, jos hänen päätoiminen työskentelynsä yrityksessä oli päättynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia. Väliaikaisessa muutoksessa keskeistä oli se, että päätoimisen työskentelyn päättymisen tai tulojen vähentymisen tuli johtua covid-19 -pandemiasta sekä se, että tuen saajan ei tarvinnut lopettaa yritystoimintaansa kokonaan tukea saadakseen.

Työttömyysturvalain väliaikainen muutos tuli voimaan 8.4.2020 ja oli aluksi voimassa 30.6.2020 asti. Myöhemmin voimassaoloa jatkettiin ajalle 1.7.–31.12.2020 sekä 1.1.–30.3., 1.4.–30.6., 1.7.–30.9. ja 1.10.–30.11.2021.

Pandemia on Suomessa edelleen aktiivinen ja tartuntojen määrät ovat lisääntyneet. Pandemia-tilanne on siinä määrin heikentynyt, että työmarkkinatuen maksaminen yrittäjille väliaikaisen säännöksen perusteella olisi jälleen perusteltua. Syynä on erityisesti elinkeinojen harjoittamisen vaikeutuminen uudelleen rajoitustoimien takia. Vallitsevassa tilanteessa yhteiskunnan avoinna pitämistä ei täysin voida varmistaa esimerkiksi koronapassin avulla.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Hallitus linjasi neuvottelussaan 14.1.2022, että se ryhtyy valmistelemaan uudelleen työttömyysturvalain väliaikaista muuttamista yrittäjien työmarkkinatukioikeuden osalta aiemmin voimassa olleita väliaikaisia säännöksiä vastaavalla tavalla. Esitys on laadittu kiireellisesti turvaamaan yrittäjien työttömyysturva-oikeutta poikkeuksellisissa olosuhteissa covid-19 -pandemian jatkuessa. Tilanteen ennalta-arvaamattomuuden takia valmistelua ei ole voitu aloittaa aiemmin.

Sosiaali- ja terveysministeriölle, valtiovarainministeriölle, Ahvenanmaan maakuntahallitukselle ja työvoimaviranomaiselle, keskeisille työelämän järjestöille ja Suomen Kuntaliitto ry:lle, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle, Kansaneläkelaitokselle ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestölle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä. Kommentointiaikaa varattiin 17. – 18.1.2022.

Esitysluonnosta kommentoineet tahot pitivät esitystä pääosin perusteltuna. Eräissä kommentteissa kuitenkin kritisoiitiin esitetyn työmarkkinatukioikeuden lyhyehkönä pidettyä kestoa.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto kiinnitti kommentissaan huomiota toimeenpanon järjestämiseen työ- ja elinkeinohallinnossa. Keskeistä on se, tultaisiko yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevia asioita ratkaistamaan kaikissa työ- ja elinkeinotoimistoissa vai keskitetysti yhdessä työ- ja elinkeinotoimistossa. Asiasta tullaan tarvittaessa säätämään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 15 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Kansaneläkelaitos ilmoitti kommentissaan, että sillä on valmius toimeenpanna tarvittavien tietojärjestelmämuutosten puolesta esitetty muutos noin kolmen viikon kuluessa.

Esitys koskee yrittäjien vähimmäistoimeentulon turvaamista perustuslain mukaisesti ensisijaiseksi syyperusteiseksi sosiaalietuudeksi tarkoitettulla työmarkkinatuella poikkeuksellisessa pandemiatilanteessa. Tästä esityksen luonteesta johtuvasta syystä on katsottava, että säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaisesta lausuntokierroksen vähintään kuuden viikon kestosta poikkeamiselle on ollut perusteltu syy.

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Hallituksen esitykseen liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM125:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitettussa työttömyyskassassa vakuutetuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana.

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää muun muassa, että henkilö ilmoittautuu työ- ja elinkeinotoimistoon kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi. Työttömyysturvalaissa tarkoitettut päätoimiset opinnot, muu kuin tavanomaisena pidettävä osallistuminen vapaaehtois- ja talkootyöhön sekä muu palkaton työ estävät työttömyysetuuden saamisen. Työttömyysetuutta ei makseta myöskään silloin, jos työnhakija työllistyy päätoimisesti omassa työssään. Omassa työssä työllistymisellä tarkoitetaan työtä, jota ei tehdä työ- tai virkasuhteessa eikä yrittäjänä.

Työttömän työnhakijan on haettava ja oltava valmis vastaanottamaan tarjottua työtä työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Lisäksi hänen tulee osallistua työ- ja elinkeinotoimiston kanssa työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen, toteuttaa suunnitelmaa sekä osallistua työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamiin palveluihin. Jos työnhakija on koulutusta vailla oleva alle 25 vuotias nuori, hänen tulee lisäksi vuosittain hakea kahta syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa.

Työllistyminen yritystoiminnassa ja työskentelyn päätyminen

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

Jos työnhakijaa on pidettävä yrittäjänä, työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, onko henkilön työllistyminen yritystoiminnassa pää- vai sivutoimista. Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Ratkaisevaa arvioitaessa yritystoiminnassa työllistymistä on yritystoiminnan vaatima työmäärä. Jos työmäärä on niin suuri, että se estää kokoaikatyön vastaanottamisen, yritystoiminnassa työllistyminen on päätoimista. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävydestä saatu näyttö.

Yritystoiminnasta saatavilla tuloilla tai tulojen puuttumisella ei välttämättä ole merkitystä arvioidessa työmäärää, koska myös heikosti kannattava tai tappiollinenkin toiminta voi työllistää siten, ettei kokoaikatyön vastaanottaminen ole mahdollista.

Jos työnhakija on työllistynyt yritystoiminnassa päätoimisesti, työttömyysetuuden saaminen edellyttää joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoiminnan lopettamista, ellei työnhakijalla ole riittävää yritystoiminnan aikaista siihen liittymätöntä työhistoriaa.

Työttömyysetuuteen voi olla oikeus työskentelyn päättymisen perusteella, jos työnhakijan työkyky on alentunut pysyvästi ja olennaisesti, hän on palkansaajaan rinnastettava yrittäjä, jonka toimeksiantosuhde on päättynyt tai yritystoiminta on luonnonolosuhteista johtuen kausiluonteista ja vuotuinen toimintakausi on päättynyt. Näiden tilanteiden lisäksi työttömyysturvalaissa säädetään eräistä perheyriyksessä työskennelleitä koskevista poikkeuksista.

Työttömyysetuuteen ei ole oikeutta esimerkiksi tilanteessa, jossa päätoiminen työllistyminen yritystoiminnassa on päättynyt covid-19 -pandemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi, mutta yritystoimintaa ei ole lopetettu.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata yrittäjien toimeentuloa covid-19 -pandemiasta johtuvassa epävarmassa tilanteessa maksamalla heille työmarkkinatukea.

4 Ehdotukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Työttömyysturvalakia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että yrittäjällä olisi oikeus työmarkkinatukeen päätoimisen työskentelyn päätyttyä covid-19 -pandemian takia, vaikka yritystoimintaa ei olisi lopetettu kokonaan eivätkä työttömyysturvalaissa säädetty edellytykset työttömyysetuuden maksamiselle yrityksessä työskentelemisen päättymisen perusteella täytyisi.

Esitetty muutos vastaisi pääosin 8.4.2020–30.11.2021 voimassa olleita työttömyysturvalain väliaikaisia yrittäjän työmarkkinatukioikeutta koskeneita säännöksiä. Päätoimisen työllistymisen päättymistä osoittavaa tulorajaa kuitenkin tarkistettaisiin palkkakertoimella vastaamaan muiden työttömyysturvalaissa säädettyjen tulorajojen muutoksia.

Yrittäjällä olisi muiden edellytysten täytyessä oikeus työmarkkinatukeen, jos hänen päätoiminen työskentelynsä yrityksessä olisi päättynyt covid-19 -pandemian takia. Työmäärän vähentymisen lisäksi henkilön päätoimisen työskentelyn voitaisiin katsoa päättyneen, jos yritystoiminnasta saatava tulo siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti on vähemmän kuin 1103,92 euroa kuukaudessa ja tulon vähentyminen johtuu covid-19 -pandemiasta. Tavallisesti työttömyysetuuden saaminen edellyttää lähtökohtaisesti koko yritystoiminnan lopettamista.

Ehdotettu päätoimisen työskentelyn päättymistä osoittava tuloraja (1103,92 euroa kuukaudessa) olisi sama kuin yrittäjän työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymisen kuukausittainen raja on vuonna 2022.

Väliaikaisen säännöksen perusteella yrittäjällä olisi oikeus työmarkkinatukeen sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään kokoaikatyön hakemisesta, muusta kuin työsuhhteesta 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 kestävään kokoaikatyöhön kuitenkin estäisi työmarkkinatuen saamisen.

Väliaikaisen säännöksen perusteella yrittäjälle maksettavaan työmarkkinatukeen ei sovellettaisi niitä työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä, jotka koskevat työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tarjoamasta työstä kieltäytymistä sekä laiminlyöntejä, jotka liittyvät työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen sekä työllistymistä tukeviin palveluihin osallistumista. Jos yrittäjä kuitenkin kieltäytyisi ilman pätevää syytä työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä, hänelle asetettaisiin korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi tai työssäolovelvoite eli etuus oikeus lakkaisi toistaiseksi.

Työmarkkinatuki maksettaisiin työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen perusteella ilman lapsikorotusta, eikä siihen sovellettaisi työmarkkinatuen odotusaikaa, tarveharkintaa ja osittaista työmarkkinatukea koskevia työttömyysturvalain säännöksiä. Muulta osin maksettavaan työmarkkinatukeen sovellettaisiin samoja edellytyksiä kuin muulloinkin. Esimerkiksi työnhakijan ikä voi estää työmarkkinatuen maksamisen.

Virusmuunnokset tekevät pandemiatilanteen ja työmarkkinatilanteen kehittymisen ennakoimisen vaikeaksi. Lisäksi esitetyllä muutoksella on tarkoitus turvata yrittäjien toimeentuloa pandemian hallintaan liittyvien rajoitusten aikana, ja nämä rajoitukset ovat määräaikaista. Toisaalta hyvin lyhytkestoiset väliaikaiset säännökset vaikeuttavat yrittäjien toimeentuloa ja aiheuttavat hallinnollista työtä toimeenpanosta huolehtiville työ- ja elinkeinotoimistoille ja Kansaneläkelaitokselle.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella esitetään, että väliaikainen yrittäjien työmarkkinatuki-oikeutta koskeva säännös olisi voimassa 28.2.2022 asti. Riippumatta siitä, milloin säännös tulisi voimaan, sitä alettaisiin soveltaa 1.1.2022 alkaen. Koska yrittäjillä ei välttämättä ole ollut tiedossa mahdollisuus hakea työmarkkinatukea tammikuun ajalta, tukea voitaisiin maksaa tammikuun alusta helmikuun puoliväliin, vaikka henkilön työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa ei olisi ollut voimassa. Muiden etuuden saamisen edellytysten tulisi kuitenkin täyttyä tänäkin aikana.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitetty väliaikainen muutos työttömyysturvalakiin lisäisi julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 24,4 miljoonaa euroa.¹ Menonlisäys kohdistuisi valtiolle so-

¹ Eli noin 12,2 miljoonaa euroa kuukaudessa. Laskettu lokakuun 2021 tilastotietojen perusteella ottamalla huomioon väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavien työnhakijoiden määrä (noin 18 200 henkilöä), keskimääräinen työttömyyden perusteella maksetun työmarkkinatuen määrä (noin 32,28 euroa päivässä) sekä kuukauden keskimääräinen etuuspäivien lukumäärä (21,5). Koska työttömyysetuutta maksetaan takautuvasti, marraskuuta 2021 koskevia lukuja ei vielä voida pitää luotettavina vaikutusten arvioimiseksi. Marraskuuhun kohdistuvaa etuutta maksetaan vielä joulukuussa 2021 ja todennäköisesti jonkin verran tammi-helmikuussa 2022.

siaali- ja terveysministeriön pääluokkaan momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuk-sien perusturvasta (arviomääräraha), jolle ehdotetaan vastaavaa lisäystä vuoden 2022 ensim-mäisessä lisätalousarvioesityksessä.

Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:ssä säädetään työmarkkinatuen rahoituksesta. Säännös on toistaiseksi voimassaolevaa lainsäädäntöä. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työmark-kinatukea yhteensä 300 päivältä. Tuki rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista 300 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yh-teensä 1 000 päivältä. Tuki rahoitetaan 1 000 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työt-ömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmarkkinatuen rahoituksesta.

Jos yrittäjän työmarkkinatukea väliaikaisen säännöksen perusteella saava työnhakija on ennen väliaikaista muutosta saanut työmarkkinatukea, työmarkkinatuen maksaminen väliaikaisen säännöksen perusteella on joidenkin työnhakijoiden kohdalla johtanut siihen, että kunta rahoit-taa osittain tuen tai että tuen rahoitus siirtyy osittain kunnalle väliaikaisen säännöksen voimas-saolon aikana.

Väliaikaisesta säännöksestä johtuvasta menonlisäyksestä arviolta noin 9,8 miljoonaa euroa² kohdistuisi kuntien maksettavaksi niiden osuutena pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden työmarkkinatuen rahoituksesta. Väliaikaisen säännöksen jatkaminen on johtanut pitkään tukea saaneiden määrän kasvuun, mikä on lisännyt kuntien maksuosuutta työmarkkinatuesta. Loppu-osa menonlisäyksestä (arviolta noin 14,6 miljoonaa euroa) jäisi valtion maksettavaksi.

Esitetyn väliaikaisen muutoksen taloudelliset vaikutukset riippuvat olennaisesti muutoksen so-veltamisalan piiriin tulevien yrittäjien määrästä. Jos määrä kasvaa olennaisesti, myös kustan-nusvaikutukset kasvavat. Sellaisia tietoja ei ole käytettävissä, joiden perusteella asiaa voitaisiin arvioida luotettavasti.

Yrittäjien työmarkkinatuesta aiheutuvien kustannusten arviointi ei muutoinkaan ole yksiselit-teistä, koska kustannukset kohdistuvat eri toimialoihin erilaisilla aikajänteillä. Koska yrittäjällä olisi vaihtoehtona työttömyysetuuden saamiseksi 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 voi olla hankalampaa, mikä voisi osaltaan pitkittää työttömyyttä.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan marraskuun loppuun 2021 voimassa olleen vastaavan väliaikaisen säännöksen perusteella maksettiin lokakuussa 2021 työmarkkinatukea noin 18 200 työnhakijalle. Työ- ja elinkeinotoimistot puolestaan antoivat vuonna 2021 yrittäjien väliaikai-sesta työmarkkinatuesta arviolta noin 33 200 eri henkilöä koskevia työvoimapolitiittisia lausun-toja.

² Lokakuuta 2021 koskevien tilastotietojen perusteella arvioituna noin 4,9 miljoonaa euroa kuukau-
dessa.

Annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen määrä on suurempi kuin niiden työnhakijoiden määrä, joille Kansaneläkelaitos maksoi työmarkkinatukea väliaikaisen säännöksen perusteella lokakuussa 2021. Syyt lukumäärien erolle eivät ole tiedossa. Tämän vuoksi eri henkilöitä koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärää ei ole käytetty edellä arvioitaessa esitetyn muutoksen taloudellisia vaikutuksia, mutta lukumäärä kuvanee suuntaa antavasti muutoksesta työ- ja elinkeinotoimistoille aiheutuvan hallinnollisen työn enimmäismäärää.

Alkuvuonna 2021 annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen määrän perusteella väliaikaisen säännöksen perusteella annetuista työvoimapolitiittisista lausunnoista arviolta noin 45 prosenttia koskisi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon asiakkaana olevia työnhakijoita. Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaita koskisi kumpiakin arviolta noin 10 prosenttia lausunnoista. Muiden työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaita lausunnot koskisivat jonkin verran tai selvästi vähemmän.

Esitetty väliaikainen muutos lisäisi työmäärää myös Kansaneläkelaitoksessa. Työmäärän lisäys riippuu työmarkkinatukea hakevien yrittäjien määrästä. Aiheutuvaa työmäärää voitaisiin vähentää muuttamalla väliaikaisesti yrityksestä saatavan tulon sovittelua koskevia menettelytapasäännöksiä. Hallitus on valmistellut erikseen näitä koskevan hallituksen esityksen.

Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa voi vaarantua, mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet ratkaista työttömyysturva-asioita laissa säädettyssä määräajassa heikkenevät. Näin voisi tapahtua erityisesti tilanteessa, jossa työmarkkinatukea hakevien yrittäjien määrä ja mahdollisesti samanaikainen muiden työnhakijoiden määrä kasvaisi merkittävästi aiemmasta.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Huolimatta vaikeutuneesta pandemiatilanteesta ja sen hallitsemiseksi käyttöön otetuista rajoituksista, Suomessa vallitsee kuitenkin edelleen korkeasuhdanne ja työvoiman kysyntä kasvaa tietyillä aloilla. Valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen mukaan³ vuonna 2021 bruttokansantuotteen kasvu kiihtyy 3,4 prosenttiin, mutta vuoden lopulla pandemiatilanteen pahentuminen lisää taloudellista epävarmuutta ja hidastaa talouskasvua vuoden viimeisellä neljänneksellä. Pandemiaan liittyvien epävarmuuksien helpottaessa vuonna 2022 talouskasvu jälleen kiihtyy. Talouskasvu pitää yllä työvoiman kysyntää ja lisää työllisyyttä vuosina 2022–2023 varsinkin palvelutoimialoilla.

Myös Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n lokakuussa 2021 tekemän Suhdannebarometrin⁴ mukaan suomalaisyritysten suhdannetilanne on pysynyt hyvänä syksyn aikana. Pula osaavasta työvoimasta on kärjistynyt entisestään suurimmaksi kasvun esteeksi, etenkin palvelualoilla ja rakentamisessa.

Osa yrittäjistä on saanut määräaikaista työmarkkinatukea jo hyvin pitkään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yritystoiminta ei ole työllistänyt päätoimisesti tai yritystoiminnasta ei ole saatu riittävää toimeentuloa enää pitkään aikaan. On mahdollista, että osalla tuen saajista yritystoiminnan edellytykset ovat heikentyneet pysyvästi, tai ne ovat olleet heikot jo ennen pandemian alkua.

³ Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:70.

⁴ <https://ek.fi/wp-content/uploads/2021/10/SB-lokakuu-2021.pdf>

Jos esitetyn väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavalla ei ole edellytyksiä jatkaa yritystoimintaansa, olisi hänellä mahdollisuus lopettaa yritystoiminta kokonaan ja saada työttömyysetuutta työttömyysturvalain toistaiseksi voimassaolevien säännösten perusteella. Tämä mahdollisuus vähentää esitetyn muutoksen tarvetta, mutta toisaalta esityksellä turvattaisiin niiden yrittäjien asemaa, joiden on mahdollista työllistyä päätoimisesti yrittäjänä myöhemmin esimerkiksi pandemiaan liittyvien rajoitustoimien päätyttyä.

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan väliaikaisen säännöksen perusteella maksettiin lokakuussa 2021 työmarkkinatukea noin 18 200 työnhakijalle. Näiden työmarkkinatukea saavien työnhakijoiden määrä oli vähentynyt noin 650 henkilöllä syyskuuhun 2021 verrattuna ja noin 3 000 henkilöllä lokakuuhun 2020 verrattuna. Tuen saajien määrä on ollut kuukausittain alle 20 000 henkilöä elokuusta 2021 alkaen.⁵

Työ- ja elinkeinotoimistot antoivat vuonna 2020 työttömyysturvalain aiemmin voimassa olleen väliaikaisen säännöksen perusteella yhteensä noin 51 700 eri henkilöä koskevaa työvoimapolitiittista lausuntoa yrittäjän oikeudesta työmarkkinatukeen. Vuonna 2021 (30.11.2021 mennessä) lausuntoja annettiin noin 3 300 sellaisesta työnhakijasta, jonka oikeudesta työmarkkinatukeen ei ollut annettu vastaavaa lausuntoa vuonna 2020. Uusien työttömyysturvalain aiemmin voimassa olleen väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavien työnhakijoiden määrä vähentyi siten vuonna 2021 merkittävästi, ja uusien henkilöiden määrä on pysynyt samana elokuusta 2021 alkaen.

Väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saaneista noin 9 100 aloitti vähintään kaksi viikkoa kestävänsä työn aiemmin voimassa olleen väliaikaisen muutoksen voimaantulon ja 30.11.2021 välisenä aikana. Noin 1 400 työnhakijaa puolestaan aloitti työvoimakoulutuksen tai työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot. Muihin työttömyysturvalaissa tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistui noin 270 työnhakijaa.⁶

Kuten esitetystä säännöksessä, myöskään aiemmin voimassa olleen väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saava työnhakija ei ollut velvollinen hakemaan työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tarjoamaa työtä työmarkkinatuen menettämisen uhalla. Työpaikkaa hakematta jättävälle työnhakijalle ei siis asetettu korvauksetonta määräaika eli niin sanottua karenssia. Työ- ja elinkeinotoimistot ja kunnat tekivät väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea hakevista työnhakijoista työtarjouksia noin 500 eri henkilölle aiemmin voimassa olleen väliaikaisen muutoksen voimaantulon ja 30.11.2021 välisenä aikana.

Annettuihin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin perustuvan arvion mukaan aiemmin voimassa olleisiin väliaikaisiin säännöksiin perustuvaa työmarkkinatukea maksettiin lähes tasan miehille ja naisille sekä 35–65-vuotiaiden ikäryhmille. 25–34 vuotiaille yrittäjille työmarkkinatukea maksettiin jonkin verran vähemmän. Vain muutama prosentti työmarkkinatukea tällä perusteella saaneista oli alle 25 vuotiaita.

⁵ Kts. myös [Etuuksien saajat lokakuussa 2021 | Kelan koronamittarit](#)

⁶ Kappaleessa esitetyt arviot perustuvat työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien antamien väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea hakevien eri henkilöitä koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen määriin. Lausuntojen määrä voi olla jonkin verran suurempi kuin niiden henkilöiden lukumäärä, joille työmarkkinatukea lopulta on maksettu. Luvuissa ei myöskään ole huomioitu sitä, että samalla työnhakijalla voi olla esimerkiksi useita työ-, koulutus- tai palvelujaksoja.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian ja on voimassa 28.2.2022 saakka.

6 Toimeenpano ja seuranta

Hallitus seuraa covid-19 -pandemiaa sekä sen vaikutuksia yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin.

7 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen.

8 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esitystä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan ja 121 §:ssä turvattu kunnallinen itsehallinto.

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 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 velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Valiokunta totesi, että turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annet-

taviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen 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 -pandemiaan liittyvä epävarmuus ja sen vaikutus taloudelliseen toimintaan heikentää edelleen monilla toimialoilla yritysten toimintamahdollisuuksia. Ehdotetulla työttömyysturvalain väliaikaisella muutoksella on tarkoitus turvata yrittäjän perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa. Pandemiasta aiheutuva ennakoimaton toimintamahdollisuuksien heikkeneminen ja siten toimeentulon tarve ei johdu yrittäjästä itsestään.

Siinä tapauksessa, että yritystoimintaa voitaisiin jatkaa, mutta päätoimiselle työskentelylle ei enää olisi edellytyksiä pandemian takia, 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 menettäisi oikeutensa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ensisijaiseen syyperusteiseen sosiaaliturvaan ja joutuu turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentulon turvaan eli toimeentulotukeen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 8/2019 vp, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen (PeVL 34/2013 vp, s. 3/I).

Vaikka väliaikaisen säännöksen perusteella työmarkkinatukea saavalla työnhakijalla ei olisi velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta voisi kuitenkin vaikuttaa työmarkkinatuen rahoittamiseen liittyvän vastuunsa määrään tarjoamalla työnhakijalle mainittuja palveluja. Työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista.

Muilla kuin työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevilla kunnilla ei ole mahdollisuutta järjestää työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työllistymistä edistäviä palveluja kuntouttavaa työtoimintaa lukuun ottamatta. Nämäkin kunnat voivat kuitenkin tukea työnhakijan työllistymistä erilaisilla toimilla. Lisäksi on otettava huomioon, että työnhakijalla olisi mahdollisuus saada työttömyysetuutta työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevien säännösten perusteella, jos hän lopettaisi yritystoimintansa kokonaan. Tämä voisi vaikeuttaa myöhempää työllistymistä yrittäjänä. Näillä perusteilla esitys ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työttömyysturvalain (1290/2002) 11 lukuun väliaikaisesti uusi 4 b § seuraavasti:

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 b §

Lain väliaikainen soveltaminen yrittäjiin

Työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovelleta, mitä 2 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetään päätoimisen työllistymisen jatkumisesta, jos henkilön päätoiminen työskentely yrityksessä on päättynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia.

Henkilön päätoimisen työskentelyn katsotaan 1 momenttia sovellettaessa päättyneen myös silloin, kun yritystoiminnasta siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti syntyvä tulo on vähemmän kuin 1 103,92 euroa kuukaudessa. Tulon on tullut vähentyä hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin takia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovelleta 2 luvun 1 ja 4 §:ää, mitä 2 luvun 5 ja 5 a §:ssä säädetään työllistymisestä omassa työssä, 9, 10, 10 a, 11 ja 13–16 §:ää, 2 a luvun 4–7 §:ää, mitä 2 a luvun 8 §:ssä säädetään työstä kieltäytymisestä, eikä 2 a luvun 9–12, 12 a, 13, 13 a ja 14 §:ää. Työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea sovelletaan kuitenkin, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta ja 2 a luvussa työstä kieltäytymisestä, jos hän kieltäytyy työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä. Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän työllistyy kokoaikatyössä yli kahden viikon ajan.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovelleta 7 luvun 2 §:ää, 7 luvun 4 §:n 2 momenttia eikä 7 luvun 7 ja 9 §:ää.

Työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen 1–4 momentissa tarkoitettulla tavalla myös silloin, jos hänellä ei ole oikeutta ansiopäivärahaan tai peruspäivärahaan sen vuoksi, mitä 2 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetään päätoimisen työllistymisen jatkumisesta, ja hän muutoin täyttää työmarkkinatuen saamisen edellytykset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 28 päivään helmikuuta 2022.

Tätä lakia sovelletaan työnhakijan oikeuteen saada työmarkkinatukea 1 päivästä tammikuuta 2022. Työmarkkinatukea voidaan tämän lain nojalla maksaa 15 päivään helmikuuta 2022 sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

HE 239/2021 vp

Helsingissä 20.1.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen