

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjien työttömyysturva-oikeuden väliaikaisesta järjestämisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain väliaikaista muuttamista.

Työmarkkinatukea voitaisiin maksaa päätoimisesti yrittäjänä työllistyneelle henkilölle, jonka päätoiminen työskentely yrityksessä katsottaisiin päättyneen ja päättymisen syynä olisi hyvin laajalle levinnyt vakava tartuntatauti. Lisäksi henkilön päätoimisen työskentelyn voitaisiin tietyn edellytyksin katsoa päättyneen, jos yritystoiminnasta saatava tulo on vähentynyt, ja tulon vähentyminen johtuisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista. Henkilön päätoiminen työskentely voitaisiin näissä tilanteissa katsoa päättyneeksi, vaikka yritystoimintaa ei lopetettaisi.

Työmarkkinatuen maksaminen edellyttäisi, että henkilö ilmoittautuu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon ja hänen oikeudestaan työmarkkinatukeen annettaisiin työvoimapoliittinen lausunto Kansaneläkelaitokselle. Hänellä olisi oikeus työmarkkinatukeen muun muassa opintojen estämättä. Yrityksessä työskentelyn päättäneellä työnhakijalla olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu velvollisuus ottaa vastaan työnantajan tarjoamaa työtä.

Työmarkkinatukeen ei sovellettaisi odotusaikaa, tarveharkintaa eikä osittaista työmarkkinatukea koskevia säännöksiä.

Muutos olisi väliaikainen ja sillä tuettaisiin yrittäjien toimeentulon turvaamista COVID 19 –pandemiasta johtuvien poikkeusolojen aikana.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 II lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja se olisi voimassa 30.6.2020 asti. Lakia sovellettaisiin työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalla 16.3.2020–30.6.2020.

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.....	7
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	7
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	9
4.2.3 Vaikutukset kansalaisiin.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
6 Lausuntopalaute	10
7 Voimaantulo	11
8 Toimeenpano ja seuranta	11
9 Suhde muihin esityksiin.....	11
9.1 Suhde talousarvioesitykseen	11
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	11
LAKIEHDOTUS	14
Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Maailman terveysjärjestö WHO julisti uuden koronaviruksen aiheuttaman COVID 19 -tartuntatauti-epidemian pandemiaksi 11.3.2020. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus linjasi lisätoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä sekä suojella riskiryhmiä. Linjausten mukaan muun muassa julkiset kokoontumiset rajoitetaan kymmeneen henkilöön ja suositellaan välttämään tarpeetonta oleilua yleisillä paikoilla. Linjaukset ovat voimassa 13. toukokuuta 2020 asti.

Poikkeusolojen johdosta yritysten toimintamahdollisuudet ovat merkittävästi vähentyneet. Koronavirusepidemia ja sen rajoittamistoimet sekä kansalaisten kokema pelko tautia kohtaan vähentävät merkittävästi taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus yrityselämään, kun yrityksillä ei ole ollut asiakkaita. Hallitus ilmoitti 20.3.2020 päättämistään ensi vaiheen toimenpiteistä, joilla turvataan ihmisten toimeentulo ja yritysten maksuvalmius koronaviruksen aiheuttamassa vaikeassa tilanteessa. Hallitus päätti helpottaa yrittäjien pääsyä työttömyysturvan piiriin.

Hallitus antoi 24.3.2020 eduskunnalle esityksen HE 25/2020 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Koronaviruksen leviämisen estämiseksi ravintolat, kahvilat ja anniskelupaikat suljetaan asiakkailta. Ulosmyyntiä eli ruoan tai juoman myymistä muualla nautittavaksi ei rajoitettaisi. Muutokset ovat voimassa 31.5.2020 asti. Hyväksyessään ravintolatoimintaa koskevan lainmuutoksen eduskunta edellytti (EV 14/2020 vp), että hallitus viipymättä ryhtyy toimiin, joilla tarvittaessa tuetaan ravintolayrittäjien toimeentuloa poikkeustilan ja sen purkamisen aikana.

Koronavirus tarttuu ihmisestä toiseen pääasiallisesti pisaratartuntana lähikontaktissa. Poikkeusoloista johtuvat rajoitukset ja suositukset sekä kansalaisten pelko sairastumisesta vaikuttavat erityisesti niiden yrittäjien yritystoimintaan, joiden toimialaan kuuluu lähikontakti asiakkaiden kanssa sekä esimerkiksi yleisötilaisuuksien järjestäminen ja niihin liittyvä muu työskentely.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on ollut tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty lausuntokierrosta. Työ- ja elinkeinoministeriö keskusteli valmistelun kuluessa toteuttamisvaihtoehdoista Kansaneläkelaitoksen ja Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston kanssa sekä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Keskeisille työelämän järjestöille varattiin mahdollisuus esittää näkemyksensä esitysluonnoksesta.

Kansaneläkelaitos esitti valmistelun kuluessa, että työ- ja elinkeinotoimisto ilmoittaisi työvoimapolitiittisessa lausunnossa Kansaneläkelaitokselle työnhakijan ilmoittaman yritystoiminnasta saatavan tulon määrän sovitellun työmarkkinatuen maksamista varten. Samaa tietoa käytettäi-

siin koko siltä ajalta, jolta työnhakijalle maksetaan soviteltua työttömyysetuutta lain voimassaolon aikana. Muutosta ei ole toteutettu Kansaneläkelaitoksen esittämässä muodossa, koska työ- ja elinkeinotoimiston ei ole tarkoitus ryhtyä keräämään tarkkoja tulotietoja.

2 Nykytila ja sen arviointi

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

Työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä säädetään siitä, millä edellytyksillä henkilöä pidetään yrittäjänä työttömyysturvajärjestelmässä. Työnhakijan ei voida katsoa työllistyvän yritystoiminnassa päätoimisesti pelkästään sillä perusteella, että häntä on pidettävä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna yrittäjänä.

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitettussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana.

Päätoiminen ja sivutoiminen työllistyminen yritystoiminnassa

Jos työnhakijaa on pidettävä yrittäjänä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n perusteella, työ- ja elinkeinotoimiston tulee arvioida, onko henkilön työllistyminen yritystoiminnassa pää- vai sivutoimista. Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Ratkaisevaa arvioitaessa yritystoiminnassa työllistymistä on yritystoiminnan vaatima työ määrä. Jos työ määrä on niin suuri, että se estää koko aikatyön vastaanottamisen, yritystoiminnassa työllistyminen on päätoimista. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävydestä saatu näyttö. Työ määrää koskeva arvio voidaan perustaa työnhakijan omaan kertomaan.

Yritystoiminnasta saatavilla tuloilla tai tulojen puuttumisella ei ole suoranaista merkitystä arvioitaessa työllistävyttä, sillä myös heikosti kannattava tai tappiollinenkin toiminta voi työllistää siten, ettei koko aikatyön vastaanottaminen ole mahdollista.

Yritystoiminta voidaan katsoa sivutoimiseksi toiminnan vaatiman työ määrän vähäisyyden perusteella. Tämä koskee sekä esimerkiksi työn ohessa aloitettua yritystoimintaa että työttömänä aloitettua yritystoimintaa. Työllistymistä yritystoiminnassa voidaan pitää sivutoimisena työ määrän vähäisyyden perusteella silloinkin, kun työnhakijalla ei ole lainkaan muuta yritystoiminnan aikaista työhistoriaa.

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen muiden edellytysten täyttyessä, jos hänen työllistymisensä yritystoiminnassa kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työ- ja elinkeinotoimisto ei selvitä lyhytkestoisen yrittäjänä tehdyn työjakson

vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä tällaisen yritystoiminnan mahdollinen päätoimisuus estä työttömyysetuuden saamista.

Yrityksessä työskentelyn päättyminen

Jos työnhakija on työllistynyt yritystoiminnassa päätoimisesti, työttömyysetuuden saaminen edellyttää joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoiminnan lopettamista. Työttömyysetuuteen voi olla oikeus työskentelyn päättymisen perusteella, kun kyseessä on henkilön työkyvyn alentuminen pysyvästi ja olennaisesti, palkansaajaan rinnastettavan yrittäjän toimekiantosuhteen päättymisen sekä kausiluontoisen yritystoiminnan toimintakauden päättymisen. Näissä tilanteissa ei edellytetä, että työttömyysturvalaissa säädetyt koko yritystoiminnan lopettamista koskevat edellytykset täyttyisivät.

Etuuden saamisen muut työvoimapoliittiset edellytykset

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että henkilö ilmoittautuu kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi. Mikäli hän tekee muuta kuin työsuhteessa tehtävää, esimerkiksi talokotyötä tai työskentelee palkatta yrityksessä, työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee tältä osin hänen oikeutensa työttömyysetuuteen. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee oikeuden työttömyysetuuteen, kun työnhakija opiskelee tai työllistyy omassa työssä. Päätoimisesti opiskelevalla tai päätoimisesti omassa työssä työllistyvällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömän työnhakijan on oltava valmis vastaanottamaan tarjottua työtä, osallistumaan työ- ja elinkeinotoimiston kanssa työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen sekä toteuttamaan suunnitelmaa. Lisäksi työnhakijan tulee osallistua työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamiin palveluihin työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Jos hän kieltäytyy tarjotusta työstä, suunnitelmaan laatimiseen ja toteuttamiseen liittyvistä toimista tai palveluista, työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, onko hänellä ollut pätevä syy menettelyynsä. Lisäksi selvitetään alle 25-vuotiaan nuoren koulutukseen hakemiselvöllisyys.

Niillä yrittäjillä, joilla päätoiminen työllistyminen yritystoiminnassa on päättynyt koronavirusepidemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ilman yritystoiminnan lopettamista.

3 Tavoitteet

Koronavirusepidemian seuraukset ovat monilla toimialoilla heikentäneet merkittäväällä tavalla yrittäjien toimintamahdollisuuksia.

Esityksen tavoitteena on väliaikaisesti turvata työmarkkinatuella yrittäjän toimeentulo koronavirusepidemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Työttömyysturvalain väliaikainen muutos koskisi yrityksessä työskentelyn päättymistä ja siten oikeutta työttömyysturvaan päätoimisen työskentelyn päättymisen perusteella. Lisäksi väliaikaisesti muutettaisiin muita työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisten edellytyksiä. Muutoksen perusteella maksettaisiin työmarkkinatukea.

Työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapoliittinen lausunto

Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi henkilön oikeudesta työmarkkinatukeen työvoimapoliittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle.

Henkilön työskentelyn yrityksessä voitaisiin katsoa päättyneen, jos hänen päätoiminen työskentelynsä olisi päättynyt hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin vuoksi.

Lisäksi henkilön päätoimisen työskentelyn voitaisiin katsoa päättyneen myös, jos yritystoiminnasta saatava tulo siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti olisi vähemmän kuin 1 089,67 euroa kuukaudessa, ja tulon vähentyminen johtuisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista. Säännöksen tuloaraja olisi sama kuin yrittäjän työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymisen kuukausittainen raja vuonna 2020. Tulorajaa käytetään myös muissa työttömyysturvalain säännöksissä, joita tarkistetaan työttömyysturvalain 14 luvun 1 a §:ssä tarkoitetulla palkkakertoimella.

Työmarkkinatuen saaminen ei edellyttäisi yritystoiminnan lopettamista.

Jos henkilöllä olisi yrittäjien eläkelain mukainen vakuutus, työmarkkinatuen saaminen ei edellyttäisi vakuutuksesta luopumista. Myöskään muita yrityksen lopettamistoimia ei edellytetäisi työmarkkinatuen maksamisen edellytyksenä.

Säännöksen soveltamista ei estäisi se, että yrittäjä jatkaa osallistumista yrityksen tuotannolliseen tai taloudelliseen toimintaan.

Päätoimisen työskentelyn päättyminen todettaisiin ensisijaisesti työnhakijan oman ilmoituksen perusteella. Työnhakijan tulisi antaa työ- ja elinkeinotoimistolle selvitys yrityksen toimialasta ja siitä, miten vakava tartuntatauti ja siitä johtuvat rajoitukset ja suositukset ovat aiheuttaneet päätoimisen työskentelyn päättymisen. Jos vaihtoehtoisesti kyse olisi tulojen vähentymisestä vakavan tartuntataudin vuoksi, työnhakijan tulisi vastaavasti kuin edellä antaa työ- ja elinkeinotoimistolle selvitys yritystoiminnasta saatavasta tulosta, ja siitä, miten tulon vähentyminen johtuu vakavasta tartuntataudista. Yrittäjän antaman selvityksen perusteella työ- ja elinkeinotoimisto antaisi oikeudesta työttömyysetuuteen työvoimapoliittisen lausunnon.

Tietyillä toimialoilla on mahdollista, että yrittäjä sopeuttaa yritystoimintansa vakavaan tartuntatautiin siten, että päätoiminen työllistyminen tulee uudestaan mahdolliseksi esimerkiksi siirtämällä myynnin ja markkinoinnin painopistettä myymälätiloista verkkokauppaan tapahtuvaksi. Mikäli yrittäjän työ määrä tai yritystoiminnasta saatava tulo kasvaisi, työ- ja elinkeinotoimisto arvioisi, voidaanko yrittäjän päätoimista työllistymistä pitää enää päättyneenä.

Jos yrittäjä työllistyy muussa sellaisessa yritystoiminnassa, jonka tuotannollisen ja taloudellisen toiminnan edellytyksiin vakava tartuntatauti ei vaikuta, yrittäjänä työllistymistä kyseisessä yritystoiminnassa arvioitaisiin nykyisten työttömyysturvalain yrittäjänä työllistymistä koskevien säännösten mukaisesti.

Yrittäjällä olisi oikeus työmarkkinatukeen lain voimassaolon ajalta sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään koko-aikatyön hakemisesta, muusta kuin työsuhteessa tehdystä työstä sekä työllistymisestä omassa työssä. Oikeuteen saada työmarkkinatukea ei myöskään sovellettaisi, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään opiskelun vaikutuksesta ja ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevaa nuorta koskevista edellytyksistä.

Yrittäjän oikeuteen saada työmarkkinatukea ei sovellettaisi myöskään työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä sekä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan ja palveluun liittyvistä laiminlyönneistä. Jos henkilö kieltäytyisi työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä, sovellettaisiin työnhakijan menettelyyn kuitenkin 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä.

Hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin aikana työllistymistä edistäviä palveluita ei lähtökohtaisesti tarjota ja työllistyminen työ- ja elinkeinotoimiston tekemän työtarjouksen kautta on epätodennäköistä. Tämän johdosta tarjotusta palvelusta tai työstä kieltäytymisen mahdollinen selvittämistarve olisi lähtökohtaisesti hyvin laajalle levinneen vakavan tartuntataudin aikana käytännössä merkityksetöntä.

Siinä tapauksessa, että yrittäjä olisi rekisteröitynyt työnhakijaksi viimeistään 15.4.2020, hänellä olisi muutoksen johdosta oikeus työmarkkinatukeen työnhakua edeltävältä ajalta siitä lukien, kun työmarkkinatuen saamisen työvoimapoliittiset edellytykset täyttyvät. Lakia sovellettaisiin työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalla 16.3.2020–30.6.2020.

Esitetyn lain voimassaolosta johtuen työmarkkinatuen maksamisen salliva työvoimapoliittinen lausunto annettaisiin enintään 30.6. 2020 asti. Lain voimassaolon päättymisestä lukien työ- ja elinkeinotoimisto selvittäisi nykytilaa vastaavasti, täyttääkö työnhakija työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset ja antaisi Kansaneläkelaitokselle uuden työvoimapoliittisen lausunnon. Uusi lausunto koskisi oikeutta työttömyysetuuteen 1.7.2020 alkaen.

Työmarkkinatuen maksaminen

Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työnhakijaksi rekisteröityneen yrittäjän oikeudesta työmarkkinatukeen työvoimapoliittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle. Lakia sovellettaisiin työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalla 16.3.2020–30.6.2020.

Työmarkkinatuki maksettaisiin ilman lapsikorotusta, jolloin etuus olisi saman suuruinen kaikille yrittäjille ja sujuvoitaisi toimeenpanoa Kansaneläkelaitoksessa. Työmarkkinatukeen ei sovellettaisi odotusajan asettamista koskevaa säännöstä. Odotusajan asettaminen ei olisi tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa on tarkoitus tukea yritystoiminnan tulojen vähentymistä. Työmarkkinatukeen ei myöskään sovellettaisi säännöksiä tarveharkinnasta tai osittaisesta työmarkkinatuesta. Yritystoiminnan tuloina huomioitaisiin yrittäjän esittämä oma arvio yritystoiminnan tuloista kuukausitasolla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Suomessa oli vuonna 2018 noin 335 000 yrittäjää, joista työnantajayrittäjiä oli 97 000 ja yksityisyrittäjiä oli 238 000.

Vuonna 2018 Suomessa oli noin 361 000 yritystä, joista noin 90 prosenttia eli 320 000 yritystä oli alle 10 hengen yrityksiä (ns. mikroyrityksiä).

Valmistelun kuluessa on arvioitu, että koronavirusepidemiasta johtuvat rajoitukset ja suositukset vaikuttavat erityisesti seuraaviin toimialoihin:

- erikoisliikkeet

- vaatekaupat
- torikauppa
- noin ¼ ravintoloista
- noin 2/3 henkilöliikenne ja taksit
- baarit ja kahvilat
- erikoistuneet liike-elämän palvelut
- messut ja kongressit
- koulutus
- kulttuuri- ja viihdeala
- urheilutoiminta
- parturit ja kampaamot
- kauneudenhoito

Täsmällisiä arvioita kohderyhmän suuruudesta ei ole mahdollista tehdä, koska koronavirusepidemian vaikutuksia yrityksiin ei tunneta. On myös mahdollista, että vaikutukset heijastuvat välillisesti myös muihin sektoreihin, jolloin kohderyhmä voi laajentua olennaisesti suuremmaksi ja työmarkkinatuen saajien määrä kasvaa tässä esityksessä arvioidusta.

Muutoksen johdosta työmarkkinatukeen oikeutettujen yrittäjien piiri laajenisi väliaikaisesti. Nykysäännösten mukaan työskentelyä ei katsota päättyneeksi markkinoilla tapahtuneiden yllättävien tapahtumien takia vaan yritystoiminnan riskiin katsotaan kuuluvan yritystoiminnan vaihteluita ja tilapäisiä katkoksia.

Muutoksen johdosta työmarkkinatukea hakevien ja työmarkkinatukeen oikeutettujen henkilöiden määrää ei pystytä luotettavasti ennakoimaan, koska poikkeusoloista johtuvien rajoitusten ja suositusten vaikutusta yrityksiin ei pystytä tarkasti arvioimaan. Lisäksi tietyillä toimialoilla on mahdollista sopeuttaa yritystoiminta koronavirusepidemiaan siten, että päätoiminen työllistyminen on edelleen mahdollista esimerkiksi ravintola-alalla ruuan ulosmyynnin perusteella tai siirtämällä myynnin ja markkinoinnin painopiste myymälästä verkkokauppaan.

Mikäli muutosta ei tehtäisi, yrittäjien vaihtoehtoa sopeutua koronavirusepidemiaan voidaan arvioida yritystoiminnan kokonaan lopettamisen näkökulmasta. Tällöin etuusmenovaikutus saataisi olla samansuuntainen kuin esitetyn muutoksen johdosta. Työttömyysetuutta maksettaisiin työttömyyden perusteella eikä soviteltua tuloa todennäköisesti olisi. Myös esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen tarve voisi olla suurempi työttömyyden aikana, mikä lisäisi valtiolle aiheutuvia kustannuksia.

Väliaikaisen muutoksen vaikutuksen arviointi on haastavaa, koska tiedossa ei ole tarkkoja lukuja siitä, miten yritykset ovat muuttaneet toimintaansa kriisin takia. Hallituksen kokoontumisrajoitusten ohella vaikutusta on sillä, että asiakkaat ovat vetäytyneet laajalti kotioloihin sosiaalisten kontaktien välttämiseksi. Siten myös palveluita tai tuotteita hankkivien asiakkaiden määrä on laskenut muiden rajoitusten ohella. Toimialaluokituksen perusteella on karkealla tasolla arvioitu, että yrittäjistä 85 prosenttia toimii toimialalla, jossa yritystoiminnan harjoittaminen on vaikeutunut kriisin johdosta. Näin arvioituna potentiaalinen muutoksen kohteena oleva yrittäjien määrä voisi olla noin 285 000 yrittäjää. Jos näistä 25 prosenttia päätyisi hakemaan työttömyysturvaa muutoksen seurauksena, työmarkkinatukea saavien määrä kasvaisi noin 71 200 henkilöllä kuukausitasolla. Jos he kaikki hakisivat etuutta vähintään kolmen kuukauden ajalta, työmarkkinatuen etuusmenot kasvaisivat karkeasti arvioiden noin 160 miljoonalla eurolla. Koska valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan työmarkkinatuen 300 ensimmäisen päivän ajalta, menonlisäys kohdentuisi kokonaisuudessaan valtiolle.

Yrittäjien työttömyysturvaa koskeva muutos lisäisi valtiolle aiheutuvia työmarkkinatukimenoja momentilta 33.20.52 arviolta 160 miljoonaa euroa vuonna 2020. Määrärahalisäystä on tarkoitus ehdottaa vuoden 2020 toiseen lisätalousarvioesitykseen.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Muutoksen arvioidaan lisäävän työ- ja elinkeinotoimistojen työtä merkittävästi, koska työttömäksi työnhakijoiksi ilmoittautuvien yrittäjien määrä arvioidaan merkittäväksi koronavirusepidemiasta johtuvien yritystoiminnalle aiheutuvien vaikutusten vuoksi. Muutoksen väliaikaisuuden ja toimeentuloa turvaavan luonteen vuoksi on kuitenkin tärkeää pyrkiä turvaamaan työttömyysturva-asian viivytyksetön käsittely. Työ- ja elinkeinotoimistoille muutoksesta aiheutuvaa työmäärää vähentäisi työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevat muut muutokset.

Työnhakijan oma ilmoitus yrityksessä työskentelyn päättymisen syystä riittäisi etuusoikeuden selvittämiseksi, mikä vähentää selvitystyön ja harkinnan tarvetta työ- ja elinkeinotoimistoissa. Muutoksen yhdenvertainen soveltaminen eri toimialoilla toimiviin yrittäjiin edellyttää työ- ja elinkeinotoimistoissa yhdenmukaista toimintatapaa.

Muutos lisäisi Kansaneläkelaitoksen työmäärää, koska etuushakemusten määrän arvioidaan kasvavan merkittävästi. Työmarkkinatuen saaminen edellyttäisi työnhakijaksi ilmoittautumista. Kansaneläkelaitos saisi etuudenhakijan oikeudesta työmarkkinatukeen työvoimapoliittisen lausunnon.

Koska muutos olisi määräaikainen, lain voimassaolon päättymisen jälkeen henkilön työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset tutkittaisiin nykytilaa vastaavasti, mikäli henkilö jatkaisi työnhakijana ja hakisi työttömyysetuutta.

Esitetty muutos lisää sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Työttömäksi työnhakijoiksi ilmoittautuvien lomautettujen määrä kasvaa poikkeuksellisen nopeasti, mikä lisää muutoksen kanssa samanaikaisesti työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Tämän johdosta esitetyn muutoksen vaikutuksia tulee arvioida myös perustuslain 19 ja 21 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä viranomaisessa voi vaarantua, mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet ratkaista työttömyysturva-asioita laissa säädetyssä määräajassa heikkenevät.

4.2.3 Vaikutukset kansalaisiin

Muutoksella on myönteinen vaikutus niiden yrittäjien toimeentuloon, joiden päätoiminen työllistyminen yrityksessä on päättynyt koronavirusepidemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi.

Työttömyysturva-asian käsittelyn kestoa nopeuttaa työvoimapoliittisen arvioinnin tekeminen yrittäjän oman selvityksen perusteella ja muut työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevat muutokset. Muutos nopeuttaisi erityisesti yritystoiminnan ohella opiskelevan yrittäjän työmarkkinatuen hakemista ja saamista, koska opiskelua koskevia työvoimapoliittisia edellytyksiä ei tarvitsisi selvittää.

Työttömyysturva-asian käsittelyssä on turvattava se, että eri toimialoilla toimivien yrittäjien ilmoituksia arvioidaan yhdenmukaisesti työ- ja elinkeinotoimistoissa, jotta perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus lain edessä toteutuu.

Koska muutos olisi määräaikainen, lain voimassaolon päätyttyä henkilön työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset tutkittaisiin nykytilaa vastaavasti.

Työ- ja elinkeinotoimiston antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon ei voi hakea muutosta, mutta Kansaneläkelaitoksen antamasta työmarkkinatukipäätöksestä voi valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, ja muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoi-keuteen. Tällöin yrittäjän omaan ilmoitukseen perustuvaa työvoimapolitiittista lausuntoa ja muu-toksen yhdenvertaista soveltamista työ- ja elinkeinotoimistoissa arvioidaan muutoksenhakuvi-ranomaisissa.

Tilastokeskuksen Yrittäjät Suomessa 2017 –tutkimuksen¹ mukaan työnantajayrittäjistä 74 %:ia ja yksinyrittäjistä 61 %:ia oli miehiä. Koronavirusepidemian toimialakohtaisista arvioiduista vaikutuksista johtuen on mahdollista, että muutos tulee kohdentumaan samassa määrin sekä miehiin että naisiin. Tämän vuoksi esityksellä ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun kuluessa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa esitetty muutos olisi rajattu koskemaan vain niitä yritystoiminnassa työllistyneitä henkilöitä, joilla on pakollinen yrittäjien eläkelain mukai-nen vakuutus. Valmistelun aikana todettiin kuitenkin, että koronavirusepidemiasta johtuva pää-toimisen työskentelyn päättymisen ja yrittäjäriskin ulkopuolelta tuleva ennakoimaton toimeen-tulon tarve koskee myös niitä yrittäjiä, joiden päätoimisesta yritystoiminnasta saatava tulo jää alle vakuutusrajan.

Lakia sovellettaisiin työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalla 16.3.2020–30.6.2020. Valmis-telun kuluessa on arvioitu sitä vaihtoehtoa, että lakia sovellettaisiin kaikkiin etuudenhakijoihin 16.3.2020 alkaen myös ajalta ennen lain voimaantuloa, vaikka yrittäjä olisi rekisteröitynyt työn-hakijaksi myöhemmin. Lain kiireellisestä voimaantulosta ja siihen liittyvistä toimeenpanon val-mistelutoimille varattavasta ajasta johtuen työmarkkinatukeen olisi oikeus myös työnhakua edeltävältä ajalta vain, jos työnhaku olisi alkanut viimeistään 15.4.2020.

Muutosta valmisteltiin siten, että yrittäjä olisi saanut oikeuden siihen työttömyysetuuteen, johon hänellä olisi oikeus työttömyyden perusteella. Valmistelun aikana kävi kuitenkin ilmi, että an-siopäivärahan maksaminen huomattavalle määrälle yrittäjiä olisi ollut työmäärällisesti ja talou-dellisesti kohtuuton rasitus Suomen yrittäjiin työttömyyskassalle. Esitys ei vaikuta niihin yrit-täjiin, joilla on oikeus nykyisten työttömyysturvalain säännösten perusteella saada työttö-myysetuutta yritystoiminnan lopettamisen perusteella.

6 Lausuntopalaute

Esitys on laadittu kiireellisesti valtioneuvoston päätöksellä todettujen valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa turvaamaan väliaikaisesti yrittäjän toimeentu-loa koronavirusepidemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi. Varsinaista lausuntokierrosta ei ole ollut koronaepidemiasta johtuvien poikkeuksellisten olo-suhteiden vaatiman nopean valmistelun vuoksi mahdollista järjestää. Säädösvalmistelun kuule-misohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain pe-rustellusta syystä. Käsillä olevia olosuhteita on pidettävä niin poikkeuksellisina, että lausunto-kierroksesta poikkeamiselle on olemassa perustellut syyt.

¹ [Yrittäjät Suomessa 2017](#)

7 Voimaantulo

Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian ja se olisi voimassa 30.6.2020 asti. Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalla 16.3.2020–30.6.2020.

Hallitus pitää esitetyn muutoksen kiireellistä voimaantuloa tärkeänä koronavirusepidemiasta yrittäjille aiheutuvien yritystoiminnan kielteisten vaikutusten vuoksi. Lisäksi uhkana on, että työnhakijoiksi ilmoittautuvien yrittäjien työttömyysturvaoikeuden selvittäminen hidastuu merkittävästi työ- ja elinkeinotoimistoissa.

8 Toimeenpano ja seuranta

Hallitus seuraa COVID 19 -pandemiaa sekä sen vaikutuksia yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksille. Hallitus varautuu siihen, että se esittää tarvittaessa eduskunnalle väliaikaiseksi tarkoitetun muutoksen voimassaolon jatkamista.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 II lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Esitys liittyy perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista erityisesti oikeudesta sosiaaliturvaan sekä yhdenvertaisuuteen.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 6 § 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö 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).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Koronavirusepidemian seuraukset ovat monilla toimialoilla heikentäneet merkittäväällä ja poikkeuksellisella tavalla yrittäjien toimintamahdollisuuksia. Muutoksen johdosta työttömyysturvaan oikeutettujen yrittäjien piiri laajenisi väliaikaisesti toimeentulon turvaamiseksi.

Yrittäjien ei katsota olevan muutoksen johdosta paremmassa asemassa kuin muut työttömyysetuuden hakijat. Koronavirusepidemiasta aiheutuva ennakoimaton toimintamahdollisuuksien heikkeneminen ja siten toimeentulon tarve ei johdu yrittäjästä itsestään.

Työmarkkinatuen suuruisen työttömyysetuuden maksaminen yrittäjälle, jolla voisi nykyisten säännösten perusteella olla oikeus työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella, jos hän lopettaisi yritystoimintansa, ei katsota vaarantavan yhdenvertaisuutta niihin etuudensaajiin nähden, jotka saavat työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella. Työmarkkinatuen saaminen ei edellytä yritystoiminnan lopettamista.

Esitetyn muutoksen arvioidaan koskevan hyvin laajasti erilaisia toimialoja, joissa koronavirusepidemian vaikutukset yrittäjiin ovat todennäköisesti hieman erilaisia alasta riippuen. Joillakin toimialoilla vaikutukset saattavat johtaa yritystoiminnan lopettamiseen, jolloin oikeus työttömyysetuuteen ratkaistaan nykyisten yritystoiminnan lopettamista koskevien työttömyysturvalain säännösten perusteella. Siinä tapauksessa, että yritystoimintaa voitaisiin jatkaa, mutta päätoimiselle työskentelylle ei enää olisi edellytyksiä vakavan tartuntataudin vuoksi, yrittäjälle maksettaisiin työmarkkinatukea muutoksen johdosta. Kun edellytettäisiin, että päätoiminen työskentely päättyy vakavan tartuntataudin vuoksi, kohdentuu työmarkkinatuki niille yrittäjille, joiden toimeentuloa on tarkoituksenmukaista turvata vakavan tartuntataudin aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi. Koska esitys ei vaikuta niihin yrittäjiin, joilla on oikeus nykyisten työttömyysturvalainsäännösten perusteella saada työttömyysetuutta, kun yritystoiminta lopetetaan, esityksen ei katsota vaarantavan yhdenvertaisuutta yrittäjien kesken.

Hallitus katsoo esityksen toteuttavan perustuslaissa säädettyä yhdenvertaisuutta ja turvaavan työnhakijoiden ja yrittäjien tosiasiallisen tasa-arvon koronavirusepidemiassa.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella.

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Nykysäännösten mukaan yrittäjän työskentelyä ei katsota päättyneeksi markkinoilla tapahtuneiden yllättävien ja ennakoimattomien tapahtumien takia vaan yritystoiminnan riskiin katsotaan kuuluvan yritystoiminnan vaihteluita ja tilapäisiä katkoksia. Muutos turvaisi hyvin laajalle levinneestä vakavasta tartuntataudista johtuvissa poikkeusoloissa väliaikaisesti yrittäjien toimeentuloa. Lisäksi muihin työvoimapoliittisiin edellytyksiin esitetyt muutokset nopeuttaisivat yrittäjän työttömyysturva-asian käsittelyä työ- ja elinkeinotoimistossa. Muutos siten toteuttaa perustuslaissa taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

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

11 Luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 c §

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 1 089,67 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, 4 eikä 9—16 §:ää, 2 a luvun 4—7 §:ää, mitä 2 a luvun 8 §:ssä säädetään työstä kieltäytymisestä, eikä 2 a luvun 9—14 §:ää. Työnhakijan oikeuteen saada 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.

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 tarkoitetulla 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 30 päivään kesäkuuta 2020.

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja 30 päivänä kesäkuuta 2020 väliseltä ajalta.

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

HE 35/2020 vp

Helsingissä 2.4.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen