

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi työttömyysturvalakia. Esityksen mukaan työttömyysetuuden maksamisen käynnistymisen yhteydessä asetettavalta omavastuujalta maksettaisiin työttömyysetuutta peruspäivärahana, ansiopäivärahana tai työmarkkinatukena. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että yritystulojen sovittelussa sovittelu voidaan tehdä etuudensaajan ilmoittamien tietojen perusteella.

Ehdotetuilla muutoksilla vastataan siihen työntekijöiden toimeentulon turvan vahvistamisen tarpeeseen, joka koronavirusepidemian torjumiseksi toteutetuista rajoitustoimenpiteistä seuraa.

Esitys liittyy vuoden 2022 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja se on voimassa 28.2.2022 saakka. Muutoksia sovellettaisiin 1.1.2022 alkaen.

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.....	3
2.1 Omavastuu-aika.....	3
2.2 Työttömyysetuuden sovittelu	4
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	5
4.2.2 Vaikutukset kansalaisiin.....	6
4.2.3 Organisaatiovaikutukset.....	6
5 Lausuntopalaute.....	6
6 Säännöskohtaiset perustelut	7
6.1 Työttömyysturvalaki	7
7 Voimaantulo	8
8 Toimeenpano ja seuranta	8
8.1 Suhde talousarvioesitykseen	8
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	8
LAKIEHDOTUS	11
Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta.....	11
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19-tartuntatauti-epidemia, joka levisi pian maailmanlaajuisesti pandemiaksi. Epidemia ja sen torjumiseksi toteutetut rajoitustoimet ovat heikentäneet eri aikoina pandemiaa taloudellisen toiminnan edellytyksiä ja lisänneet työttömyysetuusia saavien henkilöiden määrää. Keväällä 2020 työttömyysturvajärjestelmään tehtiin useita väliaikaisia muutoksia, joiden tavoitteena oli tukea lomautetuksi ja työttömäksi jääneiden asemaa ja toimeentuloa. Osaa muutoksista jatkettiin aina vuoden 2021 loppupuolelle asti.

Valtioneuvosto antoi 22.12.2021 periaatepäätöksen ns. hätäjarrumekanismien käyttöönotosta. Epidemian hallinnassa siirryttiin takaisin laajoihin rajoituksiin ja suosituksiin. Tavoitteena on vähentää erityisesti aikuisten kontakteja pahimmilla epidemia-alueilla ja siten hidastaa epidemian leviämistä. Vallitsevassa tilanteessa yhteiskunnan avoinna pitämistä ei täysin voida varmistaa esimerkiksi koronapassin avulla. Rajoitustoimenpiteet vaikeuttavat elinkeinojen harjoittamista ja niiden arvioidaan johtavan lisääntyneisiin lomautuksiin ja työsuhteiden päättymisiin.

1.2 Valmistelu

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:lle, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lle, STTK:lle, Akavalle, Suomen Yrittäjät ry:lle, työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle, Kansaneläkelaitokselle ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestölle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä kirjallisesti. Epidemiatilanteen nopean huonontumisen seurauksena epidemian torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä on otettu käyttöön nopeasti. Muutokset joilla tuetaan näiden toimenpiteiden vuoksi lomautetuksi ja työttömäksi jääneiden toimeentuloa on myös esiteltävä kiireellisinä. Tästä syystä säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaista täysimittaista lausuntokierrosta ei ole ollut mahdollista järjestää.

Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ja Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaista (AMS) on kuultu esityksestä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Omavastuu-aika

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisesta omavastuuajasta säädetään lain 5 luvun 13 §:ssä työttömyyspäivärahan (perus- ja ansiopäiväraha) osalta ja lain 7 luvun 10 §:ssä työmarkkinatuen osalta. Säännösten mukaan työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

Omavastuu-aika asetetaan työttömyyspäivärahaa maksettaessa lähtökohtaisesti aina, kun työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika alkaa, riippumatta etuuden saannin syystä (esimerkiksi työsuhteen päättymisen tai lomautus). Tähän pääsääntöön on kaksi poikkeusta, joissa omavastuu-aikaa ei aseteta. Ensimmäinen koskee tilannetta, jossa päivärahakauden enimmäisaika on alkamassa uudelleen vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja omavastuu-aika on

asetettu edellisen päiväraha-kauden enimmäisajan alkaessa. Tässä tilanteessa enimmäismaksuaika alkaa alusta ilman omavastuu-aikaa. Toinen koskee tilannetta, jossa enimmäismaksuaika alkaisi siksi, että henkilön työnteon estymisen syynä on sellainen työtaistelutoimenpide, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa ja jos hän muutoin täyttää työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset. Myös tässä tilanteessa enimmäismaksuaika alkaa ilman omavastuu-aikaa.

Jälkimmäinen omavastuu-aikaa koskeva poikkeus koskee myös työmarkkinatukea. Työmarkkinatuessa omavastuu-aikaa ei aseteta myöskään tilanteessa, jossa henkilön työmarkkinatuen maksaminen alkaa välittömästi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan päättymisen jälkeen. Muutoin omavastuu-aikaa asetetaan työmarkkinatuessa silloin, kun sen maksaminen alkaa ja henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Työmarkkinatuen omavastuu-aikaa ei aseteta uudelleen, vaan se on voimassa, kunnes henkilö täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon.

Omavastuuajan merkitys työttömyysturvassa on parantaa työttömyyden alun työllistymisen kannustimia pienentämällä etuutta juuri työttömyyden alkaessa. Toisin sanoen sillä on työttömyyden alkamisen ehkäisemistä tarkoittava osa työttömyysturvajärjestelmässä. Sillä on myös perinteinen vakuutusjärjestelmien mukainen merkitys, joka perustuu siihen, että vähäistä taloudellista vahinkoa ei korvata.

2.2 Työttömyysetuuden sovittelu

Työttömän työnhakijan oikeudesta saada sovittelua työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 4 luvussa. Luvun 1 §:n perusteella sovittelua työttömyysetuutta voidaan maksaa työnhakijalle, joka saa tuloa osa-aikaisesta työstä tai enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä. Sovittelua työttömyysetuutta voidaan maksaa myös henkilölle, jonka päivittäistä työ-aikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan synn johdosta taikka jonka työntekeä on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa taikka henkilölle, jolla on tuloa yritystoiminnasta tai omasta työstä. Oikeus sovitteluun työttömyysetuuteen edellyttää, että henkilö on työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa.

Yritystoimintaa tai omaa työtä harjoittava henkilö voi olla sovittelun piirissä, jos yritystoiminta tai oma työ on niin pienimuotoista, että se on sivutoimista. Lisäksi henkilöllä voi olla oikeus sovitteluun ansiopäivärahaan, jos yritystoiminta tai oma työ kestää enintään kaksi viikkoa tai neljän kuukauden ajalta työttömänä aloitetun yritystoiminnan tai oman työn alkamisesta lukien. Jos yritystoiminnan sovittelujakson tulot eivät ole luotettavasti osoitettavissa, ne voidaan arvioida verotustietojen perusteella. Työttömyysturvalain 1 lukuun ollaan myös lisäämässä väliaikaisesti voimassa oleva, yrittäjien toimeentulon tukemiseksi säädettyä 4 b §, joka koskee yrittäjän oikeutta työmarkkinatukeen silloin, kun yritystoimintaa ei ole kokonaan lopetettu, mutta yrittäjä ei enää työskentele päätoimisesti yritystoiminnassaan.

Kun työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos arvioivat yritystoiminnan tuloja niiden olennaisesti muututtua viimeisen vahvistetun verotuksen tietoihin nähden, ne joutuvat arvioimaan yritystoiminnan tuloja verotuksen sääntöjen mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että valtioneuvoston asetuksella on yritystulojen osalta säädetty, että sovittelussa huomioon otettavaa on tulojen ansiotulo-osuus, kun sen sijaan pääomatulo-osuutta ei oteta sovittelussa huomioon.

Kun työmarkkinatukea sovitteluna hakevien yrittäjien määrän odotettiin lisääntyvän lakimuu-
toksen vuoksi, ja kun voitiin olettaa, että käynnissä oleva yritystoimintaan vaikuttava covid-19-

tartuntatautiepidemia vaikuttaa myös sivutoimista yritystoimintaa harjoittavien työttömyysetuuden saajien tuloihin, verotuksen sääntöjen noudattamisen muuttuvan yritystoiminnan tulon arvioinnissa arvioitiin olevan raskas prosessi sekä työttömyyskassoille että Kansaneläkelaitokselle. Tästä syystä yritystoiminnan tulon sovittelua muutettiin väliaikaisesti siten, että sovittelu tehdään yrittäjän ilmoittaman yritystoiminnan soviteltavaa tuloa koskevan oman ilmoituksen perusteella, jos työttömyysetuuden sovittelussa ei yritystoiminnan ansiotulon määrän muutoksen vuoksi voitaisi käyttää verotuksessa vahvistettua tuloa (laki 315/2020). Lakimuutos oli tärkeä erityisesti Kansaneläkelaitoksen toiminnan kannalta, sillä Kansaneläkelaitos maksoi työmarkkinatukea väliaikaisen poikkeussäännöksen perusteella työmarkkinatukeen oikeutetuille yrittäjille.

3 Tavoitteet

Tämän esityksen tavoitteena on toteuttaa väliaikaisesti sellaisia muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön, joiden avulla turvataan palkansaajien toimeentuloa tilanteissa, joissa työllistyminen päättyy osittain tai kokonaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että omavastuuajaksi ei estäisi työttömyyspäivärahan maksamista työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan alkaessa eikä se estäisi myöskään työmarkkinatuen maksamista maksamisen alkaessa. Työttömyysetuuden sovittelun osalta esityksessä ehdotetaan, että yritystoiminnan tuloa soviteltaessa tulot arvioitaisiin hakijan oman ilmoituksen perusteella.

Esitetyt muutokset olisivat voimassa määräajaisesti 1.1.2022—28.2.2022. Epidemiatilanteen kehityksen epävarmuus puoltaa esityksessä ehdotettujen poikkeusten määräaikaista ja lyhyttä kesto.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Omavastuuajan poiston vaikutukset etuusmenoihin riippuvat siitä, kuinka monta henkilöä tulee työttömäksi niin, että omavastuuajaksi pysyvän lainsäädännön perusteella tulisi asetettavaksi. Vaikutukset on laskettu siten, että omavastuuajan väliaikainen poisto koskisi paitsi lomautettuja, irtisanottuja ja koeaikapurun vuoksi työttömäksi tulevia, myös määräajaisesta työstä työttömäksi jääviä, osittaisesta työllistymisestä työssäoloehdon täyttäneitä, yrittäjiä ja työmarkkinatuen saajissa esimerkiksi oppilaitoksesta valmistuvia, ensimmäistä kertaa työttömyysturvalle siirtyviä. Etuusmeno lisääntyy sekä epidemiatilanteen takia työttömyysetuuksia saavilta että niiltä, jotka olisivat joka tapauksessa päätyneet työttömyysetuuksille. Yhden täyden etuuden suuruus päivässä on perusturvaetuuksilla noin 34 euroa, ja ansioturvassa keskimäärin noin 70 euroa työttömäksi jääneillä ja noin 75 euroa lomautetuilla. Ero lomautettujen ja työttömien keskimääräisissä päivärahoissa ansioturvalla johtuu eroista lomautettujen ja työttömien ansioissa, ei eroista lainsäädännössä.

Kuukausitason kustannus riippuu omavastuuajaksojen määrästä ja millaiselle ajanjaksolle nämä jaksot asetuisivat. Nyt käsillä olevassa tilanteessa vaikutusten arvioidaan olevan saman tasoisia kuin kevään 2021 rajoitustoimien aikana. Jos omavastuuajaksoja olisi kuukaudessa 12 500, olisi etuusmenolisäys kahdelta kuukaudelta noin 10 miljoonaa euroa, josta valtioneuvoston osuus olisi noin 5,6 miljoonaa euroa, Työllisyysrahaston osuus 3,9 miljoonaa euroa ja työttömyyskassojen noin

0,5 miljoonaa euroa. Mikäli kuitenkin kyseessä olisi kevään 2020 tapaan pääasiassa kyse lomautuksista, ansiopäivärahan kustannukset tulisivat pääosin työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettaviksi, sillä valtio ei tavallisesti osallistu lainkaan lomautusajan ansiopäivärahojen maksamiseen. Tällöin valtion osuus etuusmenon lisäyksestä olisi merkittävästi pienempi. Perusturvan osalta kasvu tulisi kokonaan valtion rahoitettavaksi. Epidemian aiheuttaman poikkeustilanteen takia lomautettujen määrää on etukäteen vaikea arvioida. Se on myös riippuvaista rajoitusten kestoista ja luonteesta.

4.2.2 Vaikutukset kansalaisiin

Ostavastuuajan poistaminen kasvattaisi lain voimassaolon aikana työttömäksi ja lomautettaviksi joutuvien työttömyysetuuksia. Lomautetulla ansiopäivärahan saajalla työttömyysetuus parani keskimäärin noin 375 eurolla, työttömäksi jäävällä ansiopäivärahan saajalla etuus parani noin 350 eurolla ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavalla etuus parantuisi 168,3 eurolla. Muutokset ovat suhteessa nykylainsäädäntöön. Mahdolliset muut etuudet, ansiopäivärahan taso sekä verotus vaikuttavat siihen, mikä on vaikutus kunkin henkilön käytettävissä oleviin tuloihin.

4.2.3 Organisaatiovaikutukset

Esitetyt työttömyysturvalain muutokset aiheuttavat tietojärjestelmämuutoksia Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa. Esitetyt muutokset on kuitenkin pyritty toteuttamaan siten, että ne aiheuttavat toimeenpanon kannalta mahdollisimman pieniä muutoksia ja kustannuksia ja ovat nopeasti toteutettavissa.

Muutoksien takautuva soveltaminen tuo toimeenpanijoille lisätyötä. Erityisesti tämä koskee tilanteita, joissa ennen esitettyjen muutosten voimaantuloa omavastuuajaksi on asetettu siten, että omavastuuajalta ei ole maksettu etuutta. Takautuvasti sovellettavan lakimuutoksen jälkeen toimeenpanijoiden tulee poimia järjestelmästä ne päätökset, joita joudutaan jälkikäteen muuttamaan ja etuus maksamaan myös omavastuuajalta.

5 Lausuntopalaute

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:lle, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lle, STTK:lle, Akavalle, Suomen Yrittäjät ry:lle, työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle, Kansaneläkelaitokselle ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestölle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä kirjallisesti. Epidemiatilanteen nopean huonontumisen seurauksena epidemian torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä on otettu käyttöön nopeasti. Muutokset joilla tuetaan näiden toimenpiteiden vuoksi lomautetuksi ja työttömäksi jääneiden toimeentuloa on myös esiteltävä kiireellisinä. Tästä syystä säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaista täysimittaista lausuntokierrosta ei ole ollut mahdollista järjestää.

Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ja Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaista (AMS) on kuultu esityksestä.

Kommentoineet tahot pitivät omavastuuajaa koskevaa poikkeusesitystä pääosin perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät ry esittivät, että nyt esitettyjen muutosten lisäksi tulisi säätää väliaikaisista helpotuksista lomautusta koskeviin säännöksiin, kuten keväällä 2020. Elinkeinoelämän keskusliiton näkemyksen mukaan omavastuuajan poistamisen tulisi lisäksi koskea vain lomautustilanteita ja etuusmenon kasvu tulisi rahoittaa kokonaan valtion varoista. Myös Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n ja Suomen

Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n mukaan valtion tulisi väliaikaisesti osallistua lomautusajalta maksettavien ansiöpäivärahojen rahoitukseen.

SAK piti esitettyä kahden kuukauden voimassaoloaikaa liian lyhyenä ja esitti poikkeusten kes-
ton jatkoa kesäkuun 2022 loppuun. SAK:n näkemyksen mukaan työntekijöille, joiden työteko
on rajoitusten takia estynyt, tulisi valmistella myös muita tukitoimia yhdessä työmarkkinajär-
jestöjen kanssa.

Kansaneläkelaitos ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ kiinnittävät huomiota muutosten
takautuvasta soveltamisesta seuraavaan haasteeseen työttömyysturvan toimeenpanossa.

6 Säännöskohtaiset perustelut

6.1 Työttömyysturvalaki

4 luku Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

10 §. Yritystulon sovittelua koskeva väliaikainen poikkeus. Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädet-
täisiin väliaikaisesta poikkeuksesta sovittelussa huomioon otettavan yritystoiminnan ansiotulon mää-
räämisessä. Ehdotuksen mukaan, jos työttömyysetuuden sovittelussa ei yritystoiminnan ansio-
tulon määrän muutoksen vuoksi voitaisi käyttää verotuksessa vahvistettua tuloa, sovittelu teh-
täisiin yrittäjän ilmoittaman yritystoiminnan soviteltavaa tuloa koskevan oman ilmoituksen pe-
rusteella. Yrittäjän tuloja koskevaan omaan ilmoitukseen perustuvassa sovittelussa ei jälkikä-
teen tarkistettaisi ilmoitettuja ja sovittelussa käytettyjä tulotietoja lukuun ottamatta Kansanelä-
kelaitoksen tai työttömyyskassan oman sisäisen tarkastuksen ja riskinhallinnan mukaista nor-
maalia tarkastustoimintaa.

5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

13 §. Omavastuu-aika. Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan
omavastuu-aikaa koskevat säännökset lain 5 ja 7 luvussa. Ehdotuksen mukaan omavastuu-aika ei
estäisi työttömyyspäivärahan maksamista työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan alkaessa
eikä se estäisi myöskään työmarkkinatuen maksamista maksamisen alkaessa. Omavastuu-aikaa
koskevien väliaikaisten muutosten ja pysyvän lainsäädännön kokonaisuusallön varmistamiseksi
esityksessä ehdotetaan annettavaksi kokonaan uudet, väliaikaisesti voimassa olevat omavastuu-
aikaa koskevat pykälät.

Esityksessä ehdotetaan, että omavastuu-aika olisi viisi arkipäivää, kun nykyisin se on viisi ko-
konaan työtöntä päivää tai tätä vastaava aika. Tästä säädettäisiin työttömyyspäivärahan osalta
5 luvun 13 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä. Momentin toinen virke vastaisi nykyti-
laa.

Lain 5 luvun 2—5 momentit vastaisivat nykytilaa.

Käytännössä omavastuu-aikaa ei väliaikaisen lain voimassa ollessa asetettaisi, vaan työttömyys-
päivärahaa maksettaisiin muiden edellytysten täytyessä välittömästi työssäoloehdon täyttymi-
sistä tai työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta lukien, jollei muuta estettä omavastuun
kulumiselle olisi. Tästä oikeudesta työttömyysetuuteen omavastuuajasta huolimatta ja siitä, että
omavastuuajasta ei tarvitsisi antaa päätöstä, säädettäisiin työttömyyspäivärahan osalta 5 luvun
13 §:n uudessa 6 momentissa. Työttömyysetuusoikeuden taustalla omavastuu-aika kuitenkin säi-
lyisi, sillä omavastuu-aika pitää voida huomioida, kun työssäoloehto seuraavan kerran täytyy,

HE 240/2021 vp

ja työttömyyspäivärahan saajan kohdalla tulee ratkaistavaksi, tulisiko omavastuuajaksi jättää 5 luvun 13 §:n 2 momentin perusteella asettamatta.

7 luku Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §. Omavastuuajaksi. Pykälässä säädettäisiin omavastuuajasta ja työmarkkinatuen maksamisesta omavastuuajan estämättä vastaavasti kuin 5 luvun 13 §:ssä säädettäisiin työttömyyspäivärahan omavastuuajasta.

7 Voimaantulo

Kysymyksessä olisi määräaikainen laki, joka olisi voimassa 28.2.2022 asti. Lain ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja sitä sovellettaisiin takautuvasti 1.1.2022 alkaen.

Lain 4 luvun 10 §:ää sovellettaisiin työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden hakujaksolta, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta 2022 tai sen jälkeen, mutta kuitenkin viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2022.

Lain 5 luvun 13 §:ää ja 7 luvun 10 §:ää sovellettaisiin, jos ensimmäinen päivä, josta alkaen peruspäivärahan, ansiopäivärahan tai työmarkkinatuen omavastuuajaa voitaisiin asettaa, olisi 1.1.2022 tai sen jälkeen. Säännöstä sovellettaisiin siihen asti, jos omavastuuajan ensimmäinen päivä olisi 28.2.2022. Määräaikaisen säännöksen päättymisvaiheessa, sen voimassaolon aikana eli viimeistään 28.2.2022 alkanut omavastuuajaksi olisi koko kestoajan työttömyysetuudella korvattavaa aikaa.

8 Toimeenpano ja seuranta

8.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy vuoden 2022 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain (731/1999) 18 §:ssä ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Perustuslain 18 § koskee oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta, perustuslain 19 § puolestaan oikeutta sosiaaliturvaan.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksessä tarkoitettu työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Toisaalta perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätaja takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien

HE 240/2021 vp

järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Työttömyysturvajärjestelmää ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi siten, että se poikkeuksellisissa olosuhteissa antaisi lomautetulle tai työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana. Tämä toteutettaisiin poistamalla omavastuu aika työttömyysetuuden maksamisen alusta määräajaksi. Samalla kuitenkin huolehdittaisiin myös eri työttömyysturvalain mukaisia työttömyysetuuksia saavien asema siten, että omavastuuajan poisto koskisi myös työmarkkinatukea saavia.

Koska ehdotettujen muutosten tavoitteena on väliaikaisesti helpottaa työttömyysetuuden saamisedellytyksiä ja turvata ihmisten toimeentulo, hallitus ei katso ehdotettavien muutosten muodostuvan perustuslain 18 §:n 2 momentin tai 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Lakien voimaantulossa lähtökohta on, että lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä. Voimaantulopäivän lisäksi muusta säädetään vain, jos lain vaikutuksia halutaan ulottaa voimaantuloa edeltävään aikaan tai jos halutaan siirtää lain joidenkin vaikutusten alkamista voimaantulopäivää myöhemmäksi. Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Muista perustuslain säännöksistä saattaa kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisyksessä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp).

Esityksessä ehdotettavia väliaikaisia muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi 1.1.2022 alkaen eli ennen lain voimaantuloa. Muutoksilla väliaikaisesti parannettaisiin lomautetun tai työttömäksi jääneen henkilön työttömyysturvaetuuden saamisedellytyksiä. Koska ehdotetut muutokset koskevat väliaikaisesti kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä, ei taannehtivalle soveltamiselle muodostu estettä perustuslain 6 §:n perusteella. Kynnyksen muutosten taannehtivalle soveltamiselle voisi katsoa olevan korkeampi, jos ehdotetuilla muutoksilla heikennettäisiin työttömyysetuuksien saamisedellytyksiä ja sitä kautta ihmisten taloudellista asemaa nykytilaan verrattuna. Koska ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus turvata ihmisten taloudellista toimeentuloa yhteiskunnallisesti laaja-alaisen ja poikkeuksellisen tartuntataudin oloissa, ei hallituksen mukaan taannehtivalle soveltamiselle muodostu estettä tästäkään näkökulmasta.

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

HE 240/2021 vp

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 13 § ja 7 luvun 10 §, sellaisina kuin niistä ovat 5 luvun 13 § ja 7 luvun 10 § laeissa 1049/2013, 1457/2016 ja 1138/2017, sekä
lisätään väliaikaisesti 4 lukuun uusi 10 §, seuraavasti:

4 luku

Sovitelu ja vähennetty työttömyysetuus

10 §

Yritystulon sovittelua koskeva väliaikainen poikkeus

Poiketen siitä, mitä tässä luvussa säädetään, soviteltaessa yritystoiminnan tuloa, jos tuloissa on tapahtunut muutos laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi, tulot huomioidaan yrittäjän oman ilmoituksen perusteella.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

13 §

Omavastuu aika

Omavastuu aika on viisi arkipäivää, joina henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Omavastuu aika asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

Omavastuu aikaa ei kuitenkaan aseteta, jos päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos omavastuu aika on asetettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa.

Omavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

- 1) joina henkilö ei täytä ansio- tai peruspäivärahan saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;
- 2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;
- 3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;
- 4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyyspäivärahaan 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaika rajojen ylittymisen vuoksi.

Omavastuu aikaan luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päivärahan ja kuntoutusrahan omavastuu aika. Omavastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta 10 luvun perusteella.

Henkilöllä on 1—4 momentista huolimatta oikeus työttömyyspäivärahaan, jos työnteon estymisen syynä on sellainen työtaistelutoimenpide, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa ja jos hän muutoin täyttää työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset.

Ostavastuuajalta maksetaan sitä työttömyyspäivärahaa, johon työnhakijalla on oikeus työttömänä ollessaan. Omavastuuajasta, jolta maksetaan työttömyyspäivärahaa, ei anneta päätöstä.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Omavastuu aika

Omavastuu aika on viisi arkipäivää, joina henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa.

Omavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

- 1) joina henkilö ei täytä työttömyysetuuden saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;
- 2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;
- 3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;
- 4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaika rajojen ylittymisen vuoksi;
- 5) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen 2 §:n mukaisen odotusajan vuoksi.

Omavastuu aikaan luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päiväraha ja kuntoutusraha omavastuu aika. Omavastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu 10 luvun perusteella työmarkkinatukea.

Omavastuu aikaa ei kuitenkaan edellytetä, jos henkilö muutoin täyttää työmarkkinatuen saamisen edellytykset ja:

- 1) hänen oikeutensa työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitettun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä; tai
- 2) hänen työntekonsa estyy sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa.

Omavastuuajalta maksetaan työmarkkinatukea. Omavastuuajasta, jolta maksetaan työmarkkinatukea, ei anneta päätöstä.

HE 240/2021 vp

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

Lain 4 luvun 10 §:ää sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden hakujaksolta, joka alkaa 1 päivä tammikuuta 2022 tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2022.

Lain 5 luvun 13 §:ää ja 7 luvun 10 §:ää sovelletaan omavastuu-aikaan jonka ensimmäinen päivä on 1 päivänä tammikuuta 2022 tai sen jälkeen, mutta ennen 1 päivää maaliskuuta 2022.

Helsingissä 20.1.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Laki

työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 13 § ja 7 luvun 10 §,
sellaisina kuin niistä ovat 5 luvun 13 § ja 7 luvun 10 § laeissa 1049/2013, 1457/2016 ja
1138/2017, sekä
lisätään väliaikaisesti 4 lukuun uusi 10 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 luku

Sovitelu ja vähennetty työttömyysetuus

10 §

Yritystulon sovittelua koskeva väliaikainen poikkeus

Poiketen siitä, mitä tässä luvussa säädetään, soviteltaessa yritystoiminnan tuloa, jos tuloissa on tapahtunut muutos laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi, tulot huomioidaan yrittäjän oman ilmoituksen perusteella.

5 luku

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

13 §

13 §

Ostavastuu-aika

Ostavastuu-aika

Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Omavastuu-aika asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

Ostavastuu-aika on viisi arkipäivää, joina henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Omavastuu-aika asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

Voimassa oleva laki

Ostavastuuuakaa ei kuitenkaan aseteta, jos päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos omavastuuu aika on asetettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa.

Ostavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

1) joina henkilö ei täytä ansio- tai peruspäivärahan saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;

2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;

3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;

4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyyspäivärahaan 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaikarajojen ylittymisen vuoksi.

Ostavastuuu aikaan luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päivärahan ja kuntoutusrahan omavastuuu aika. Ostavastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta 10 luvun perusteella.

Henkilöllä on 1—4 momentista huolimatta oikeus työttömyyspäivärahaan, jos työnteon estymisen syynä on sellainen työtaistelutoimenpide, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa ja jos hän muutoin täyttää työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset.

Ehdotus

Ostavastuuuakaa ei kuitenkaan aseteta, jos päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos omavastuuu aika on asetettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa.

Ostavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

1) joina henkilö ei täytä ansio- tai peruspäivärahan saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;

2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;

3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;

4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyyspäivärahaan 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaikarajojen ylittymisen vuoksi.

Ostavastuuu aikaan luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päivärahan ja kuntoutusrahan omavastuuu aika. Ostavastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta 10 luvun perusteella.

Henkilöllä on 1—4 momentista huolimatta oikeus työttömyyspäivärahaan, jos työnteon estymisen syynä on sellainen työtaistelutoimenpide, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa ja jos hän muutoin täyttää työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset.

Ostavastuuu ajalta maksetaan sitä työttömyyspäivärahaa, johon työnhakijalla on oikeus työttömänä ollessaan. Ostavastuuu ajasta, jolta maksetaan työttömyyspäivärahaa, ei anneta päätöstä.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Ostavastuuu aika

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Ostavastuuu aika

Ostavastuuu aika on viisi arkipäivää, joina henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

Ostavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

1) joina henkilö ei täytä työttömyysetuuden saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;

2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;

3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;

4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaika-rajojen ylittymisen vuoksi;

5) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen 2 §:n mukaisen odotusajan vuoksi.

Ostavastuuajaksi luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päivärahan ja kuntoutusrahan omavastuuajaksi. Omavastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu 10 luvun perusteella työmarkkinatukea.

Ostavastuuajaksi ei kuitenkaan edellytetä, jos henkilö muutoin täyttää työmarkkinatuen saamisen edellytykset ja:

1) hänen oikeutensa työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitettuna työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyä; tai

2) hänen työntekonsa estyy sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa.

Ostavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

1) joina henkilö ei täytä työttömyysetuuden saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;

2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;

3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;

4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaika-rajojen ylittymisen vuoksi;

5) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen 2 §:n mukaisen odotusajan vuoksi.

Ostavastuuajaksi luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päivärahan ja kuntoutusrahan omavastuuajaksi. Omavastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu 10 luvun perusteella työmarkkinatukea.

Ostavastuuajaksi ei kuitenkaan edellytetä, jos henkilö muutoin täyttää työmarkkinatuen saamisen edellytykset ja:

1) hänen oikeutensa työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitettuna työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyä; tai

2) hänen työntekonsa estyy sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa.

Ostavastuuajalta maksetaan työmarkkinatukea. Omavastuuajasta, jolta maksetaan työmarkkinatukea, ei anneta päätöstä.

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

Lain 4 luvun 10 §:ää sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden hakujaksolta, joka alkaa 1 päivä tammikuuta 2022 tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2022.

Lain 5 luvun 13 §:ää ja 7 luvun 10 §:ää sovelletaan omavastuuajaksi jonka ensimmäinen päivä on 1 päivä tammikuuta 2022 tai

HE 240/2021 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

sen jälkeen, mutta ennen 1 päivää maaliskuuta 2022.