

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 2 a ja 4 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Muutokset koskisivat säännöksiä sovitellusta työttömyysetuudesta.

Työttömyysturvalakiin lisättäisiin säännös työajan poikkeuksellisesta arvioinnista. Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen edellyttäisi edelleen aina työn osa-aikaisuutta.

Lisäksi huhtikuussa 2019 voimaan tulleisiin työttömyysetuuden maksuperusteista sovittelua koskeviin työttömyysturvalain säännöksiin tehtäisiin eräitä selkeyttäviä muutoksia.

Erityisestä sovittelujaksosta työttömyysetuuden sovittelun perusteena luovuttaisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Nykytila.....	5
2.1.1 Työaika ja oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen	5
2.1.2 Sovittelujakso.....	7
2.1.3 Työtulon huomioiminen sovittelussa	7
2.1.4 Työttömyysetuuden maksaminen.....	8
2.2 Nykytilan arviointi	9
2.2.1 Työajan valvonta ja oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen	9
2.2.2 Erityinen sovittelujakso.....	11
2.2.3 Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu työtulo	12
2.2.4 Päivittäisen työajan lyhennys lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta, työoloihin vaikuttamaton työtaistelutoimenpide ja työaikatarkastelu	14
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Vaikutukset kansalaisiin.....	16
4.2.2.1 Erityinen sovittelujakso.....	17
4.2.2.2 Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu työtulo	17
4.2.2.3 Päivittäisen työajan lyhennys lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta, työoloihin vaikuttamaton työtaistelutoimenpide ja työaikatarkastelu	17
4.2.2.4 Työajan valvonta ja soviteltu työttömyysetuus	18
4.2.2.5 Muut vaikutukset kansalaisiin.....	18
4.2.3 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan	18
4.2.4 Vaikutukset työnantajiin	19
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	20
5.1 Erityinen sovittelujakso.....	20
5.2 Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu työtulo	20
5.3 Työajan valvonta ja soviteltu työttömyysetuus	21
6 Lausuntopalaute.....	22
7 Säännöskohtaiset perustelut	22
8 Voimaantulo	24
9 Suhde talousarvioesitykseen	25
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	25
LAKIEHDOTUS	27
Laki työttömyysturvalain 2 a ja 4 luvun muuttamisesta	27
LIITE	30
RINNAKKAISTEKSTI.....	30
Laki työttömyysturvalain 2 a ja 4 luvun muuttamisesta	30

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman osiossa 3.5, Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi, on ensimmäisenä tavoitteena korkean työllisyyden edistäminen aktiivisilla toimilla. Yksi keskeisistä keinoista on työurien pidentäminen alusta, keskeltä ja lopusta. Hallitusohjelman mukaan työttömyysturvaa uudistetaan muun muassa jatkamalla sovitellun työttömyyspäivärahan kehittämistä, ja tässä kehittämisessä otetaan huomioon työhön osallistumisen helpottaminen sekä muuttuva työelämä.

Hallitusohjelman osiossa 3.6, Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi, todetaan sosiaaliturvan uudistamista koskevan teeman alla, että sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa. Olennaista on parantaa järjestelmän luotettavuutta, kattavuutta ja ymmärrettävyyttä. Hallitusohjelman mukaan tätä tavoitetta edistetään uudistamalla soviteltua työttömyysturvaa siten, että työaikaluvon ulkopuolella olevat eivät jää sovitellun ulkopuolelle ja siten, että työajan erilainen kuukausittainen työrytmi kohtelee ihmisiä yhdenvertaisesti. Uudistuksen tavoitteena on työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen, ei ansiotason turvaaminen.

Sovittelun muutos ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi

Soviteltua työttömyysetuutta koskevia työttömyysturvalain (1290/2002) säännöksiä muutettiin 1.4.2019 voimaan tulleella lailla siten, että etuuden sovitellussa pääosin siirryttiin aiemmasta niin kutsutusta ansaintaperusteisesta maksuperusteiseen työttömyysetuuden sovitelluun. Muutoksen tavoitteena oli osittaisen työllistymisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistäminen. Lisäksi tavoitteena oli edistää kansallisesta tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä tilanteessa, jossa työttömyysetuus maksetaan soviteltuna.

Maksuperusteisessa sovitellussa palkkatyöstä ansaittu tulo sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa sinä etuuden hakujaksona, jonka aikana tulo maksetaan. Ansaintaperusteisessa sovitellussa palkkatyöstä ansaittu tulo sovitellaan työsuorituksen ajankohdan eli tulon ansaintajakohdan mukaan. Palkkatulon sovitteleminen perustuu edelleen ansaintaperiaatteeseen, jos koko-aikatyötä tehneen henkilön viikoittaista työaika on lyhennetty lomautuksen vuoksi taikka työttömyysetuuden maksaminen perustuu niin kutsuttuun säästeeseen.

Väliaikaiset poikkeukset työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi

Covid-19-epidemia ja epidemian torjumiseksi toteutetuilla rajoittamistoimilla oli keväällä 2020 merkittävä vaikutus yritysten toimintaedellytyksiin. Tämä johti työttömien työnhakijoiden ja työttömyysetuutta hakevien henkilöiden määrän nopeaan kasvuun. Työttömyysturvalainsäädäntöön tehtiin useita väliaikaisia muutoksia, joiden tavoitteena oli vahvistaa työttömäksi ja lomautetuksi jääneiden taloudellista asemaa. Hallituksen esityksessä HE 61/2020 vp eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi eh-

dotettiin tehtäväksi väliaikaisia muutoksia, joiden tavoitteena oli yksinkertaistaa eräissä tilanteissa työttömyysturvan säännöksiä ja näin keventää etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää. Ehdotettavat muutokset koskivat muun muassa eräitä työttömyysetuuden sovittelutilanteita. Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi (315/2020) tuli voimaan 11.5.2020 ja se oli voimassa 30.11.2021 asti.

Määräaikaisen lain 315/2020 perusteella sovitellun työttömyysetuuden niin kutsutusta erityisestä sovittelujaksosta ja siihen liittyvästä laskennallisesta palkasta luovuttiin väliaikaisesti. Sovittelujakso ja etuuden hakujakso on aina neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa tai kuukausi, vaikka jaksoon sisältyisikin päiviä, joilta etuusoikeutta ei ole. Muutoksen myötä kaikki kyseisen neljän peräkkäisen kalenteriviikon tai kuukauden aikana maksetut palkkapäivien mukaiset palkat ja palkan perusteena oleva työaika huomioidaan etuuden sovittelussa, vaikka palkka on maksettu sellaisena päivänä, jolta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jos sovittelujakson keskelle tai kahden peräkkäisen sovittelujakson ajalle sijoittuu aikaa, jolta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, soviteltu etuus maksetaan tämän esteen ulkopuolelle sijoittuvalta ajalta sovittelujaksoa. Muutoksen johdosta erityiselle sovittelujaksolle ei muodosteta niin sanottua laskennallista tuloa.

Hallitus antoi 21.10.2021 eduskunnalle esityksen HE 202/2021 vp laiksi työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta. Vahvistettu laki (1015/2021) tuli voimaan 1.12.2021 ja se on voimassa 31.12.2022 asti. Lain nojalla erityistä sovittelujaksoa ja siihen liittyvää laskennallista tuloa koskevia säännöksiä ei väliaikaisesti sovelleta. Lisäksi työttömyysetuutta voidaan väliaikaisesti edelleen maksaa hakemuksen perusteella ennakkona enintään kuudelta kuukaudelta. Hallituksen esityksessä todetaan, että väliaikaiseksi esitettyjen poikkeusten voimassaoloaikana on tarkoitus tarkemmin arvioida, olisiko näistä etuuskäsittelyä keventävistä poikkeuksista tarkoituksenmukaista säätää pysyväisluonteisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut esityksestä mietinnön StVM 27/2021 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että poikkeussäännösten voimassaoloaikana esityksen mukaisesti arvioidaan, onko etuuskäsittelyä keventävistä poikkeuksista tarkoituksenmukaista säätää pysyväisluonteisesti. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että samassa yhteydessä tarkastellaan sovittelusäännösten kehittämistä kokonaisvaltaisesti.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu yhteistyössä SAK ry:n, STTK ry:n, Akava ry:n, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n sekä Suomen Yrittäjät ry:n kanssa.

Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassojen edustajilla on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä valmistelun aikana.

Esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 15.6.2022—5.8.2022. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta: Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssivalvonta, Kansaneläkelaitos, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Yrittäjät ry, STTK ry, työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, Työttömien Keskusjärjestö ry, vakuutusosasto ja valtiovarainministeriö.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa (1269/2020) tarkoitettu kokeilualueen kunta antaa

työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon. Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan muun muassa siitä, onko henkilö työttömyysturvalaissa tarkoitettu työtön työnhakija. Oikeus työttömyysetuuteen edellyttää, että henkilö on työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa ja hakee kokoaikatyötä.

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa määritellään, millaista työ- tai virkasuhteessa tehtyä työtä työttömyysturvajärjestelmässä pidetään kokoaikaisena. Määrittelyn mukaan kokoaikatyöllä tarkoitetaan työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Osa-aikatyö on puolestaan määriteltä momentin 6 kohdassa työksi, jossa työaika on enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta.

2.1 Nykytila

2.1.1 Työaika ja oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen

Työttömän työnhakijan oikeudesta saada soviteltua työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 4 luvussa. Oikeus saada työtulolla soviteltua työttömyysetuutta ratkaistaan työtulon ja, kun kyse on palkkatyöstä, työajan perusteella.

Luvun 1 §:n perusteella soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa työnhakijalle, joka saa palkkaa osa-aikatyöstä (pykälän 1 kohta) tai vastaanottamastaan enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä (pykälän 2 kohta). Soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa myös henkilölle, jonka päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai niin kutsutun lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta taikka jonka työnteke on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa (pykälän 3 kohta) taikka henkilölle, jolla on tuloa yritystoiminnasta tai omasta työstä (pykälän 4 kohta).

Soviteltuun etuuteen oikeuttava lyhytkestoinen kokoaikatyö on työttömyysturvalain 4 luvun 1 §:n 3 kohdassa määritelty sellaiseksi kokoaikatyöksi, joka kestää enintään 2 viikkoa. Käytännössä tämä tarkoittaa työtä, joka kestää enintään 14 yhdenjaksoisesti toisiaan seuraavaa kalenteripäivää viikonloput mukaan lukien. Lisäksi edellytetään, että työaika on yli 80 prosenttia.

Jos henkilö työllistyy osa-aikatyössä tai lyhytkestoisessa kokoaikatyössä, oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ei ole, jos työaika ylittää mainitun 80 prosentin rajan sovitellujakson aikana. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, toteutunutta työaikaa verrataan työaikalain (872/2019) 3 luvussa tarkoitettuun säännölliseen työaikaan.

Työttömyysturvalain 4 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella lomautetulla työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa, jonka perusteella palkka maksetaan, ylittää kalenteriviikon tarkastelujakson aikana 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Tämä rajoitus koskee sekä lyhennetylle työpäivälle että lyhennetylle työviikolle lomautettua henkilöä. Rajoitus myös koskee tilannetta, jossa päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai, kun työnteke on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta henkilön työehtoihin tai työoloihin.

Näiden tilanteiden lisäksi työnhakijalla ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen myöskään, jos hänen työsopimuksen mukainen säännöllinen työaikansa tai jaksotyössä kuukausipalkan perusteena oleva keskimääräinen työaikansa ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta tasoittumisjakson aikana.

Kun tutkitaan työajan vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuus soviteltuna, työajassa otetaan huomioon työaikapankkiin säästetty ja sieltä nostettu työaika. Tästä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 3 §:n 3 momentissa. Myös työttömyysetuuden sovittelessa työaikapankkiin säästetty tai sieltä nostettu ansio huomioidaan (luvun 4 §:n 1 momentti). Työaikana otetaan huomioon sekä aika, jonka työntekijä säästää työaikapankkiin, että aika, jonka hän pitää palkallisena vapaana. Sovittelussa huomioon otettavaa tuloa ovat sekä työaikapankkiin säästetyt että sieltä nostetut ansiot. Hallituksen esityksen 163/2007 yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin työaikapankkijärjestelmän sopivan huonosti tilanteisiin, joissa henkilölle maksetaan soviteltua työttömyyspäivärahaa hänen tekemänsä työn vähäisyyden vuoksi. Yhteensopivuuden ongelmat johtuvat siitä, että oikeus soviteltuun työttömyyspäivärahaan määräytyy tehdyn työajan ja siitä saatujen ansioiden perusteella. Koska työaikapankkijärjestelmässä työntekijä pystyy itse määrittämään ansioistaan tallettamalla työaikaa tai ansioita työaikapankkiin tai nostamalla palkallista vapaa-aikaa tai rahakorvausta, pidettiin tärkeänä estää mahdollisuudet järjestelmän hyväksikäyttöön. Tämän vuoksi työaikana otettaisiin huomioon sekä aika, jonka työntekijä on säästänyt työaikapankkiin, että aika, jonka hän pitää palkallisena vapaana.

Säästetyillä ansioilla tarkoitetaan lain esitöiden mukaan paitsi rahana tehtyjä talletuksia, kuten ylityökorvauksia tai lomarahojä, myös talletettua työaikaa vastaavaa palkkaa. Työaikapankista nostettuja ansioita ovat rahakorvaukset ja pidetyltä vapaa-ajalta maksettu palkka.

Työttömyysetuuden hakija esittää työaikaa koskevat tiedot Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle täyttämällä tiedot työttömyysajan hakemukseen. Lisäksi tunnit voidaan ilmoittaa tarvittaessa muulla, työttömyysetuuden maksajan Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan pyytämällä selvityksellä. Mahdollinen kirjallinen työsopimus sähköisesti tai kopiona toimitettuna täydentää tätä hakemustietoa.

Jos kokoaikatyötä tehneen työnhakijan viikoittaista työaikaa on lyhennetty lomautuksen vuoksi yhdellä tai useammalla päivällä viikossa tai jos viikoittaisen työajan lyhentyminen johtuu säästeestä, hänelle maksetaan täysi työttömyysetuus näiltä kokonaan työttömiltä päiviltä. Kyseisen viikon työpäiviltä saatua palkkaa ei siis huomioida. Tästä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 1 a §:ssä. Jos työnhakija kuitenkin saa tällaisella niin kutsutulla lyhennetyllä työviikolla tuloa luvun 1 §:ssä tarkoitusta työstä, edellä todetusta poiketen hänelle maksetaan soviteltua työttömyysetuutta, ja etuuden määrässä otetaan huomioon myös lyhennetyn työviikon täysiltä työpäiviltä saatu tulo. Lomautettaessa viikoittaista työaikaa lyhentäen sovitellun työttömyysetuuden maksamisen edellytyksenä on, että työntekijän palkkaa on alennettu työajan lyhennystä vastaavasti.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan työnhakijalla on pätevä syy erota työstä työttömyysetuutta menettämättä, jos työstä maksettava palkka on vähemmän kuin 1 283 euroa kuukaudessa (vuoden 2022 tasossa). Euromäärä on sama, jota edellytetään työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kerryttämiseksi alalla, jolla ei ole työehtosopimusta. Säännöksessä mainittu euromäärä on vuoden 2013 tasossa ja sitä tarkistetaan vuosittain 14 luvun 1 a §:ssä tarkoitettulla tavalla. Samaa euromäärää sovelletaan riippumatta siitä, onko työ kokoaikaista vai osa-aikaista. Työstä saatavan palkan määrää koskevan edellytyksen lisäksi 4 kohdan soveltaminen edellyttää nykyisin, ettei työnhakijalla ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten takia, eli oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on tai olisi evätty sen vuoksi, että kyse on kokoaikatyöstä tai työnantaja ei valvo työaikaa. Säännöstä sovelletaan nykyisin esimerkiksi sellaiseen provisiopalkkaiseen työhön, jossa työstä saatava ansio jää alhaiseksi huolimatta työn kokoaikaisuudesta.

2.1.2 Sovittelujakso

Kun osittainen työllistyminen tapahtuu palkkatyössä, oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen tutkitaan etuuden hakijan työajan ja hänelle maksetun tulon perusteella. Työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan soviteltu työttömyysetuus määräytyy sovitellujakson työtulon perusteella. Laskettaessa sovitellujakson kokoaikaista työaikaa, kuukauteen katsotaan sisältyvän 21,5 maksupäivää.

Sovitellujakso on se jakso, jonka aikana työtulo maksetaan, kun tulo saadaan osa-aikatyöstä, enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä tai yritystoiminnasta taikka omasta työstä. Samoin sovitellujakso on työtulon maksujakso silloin, kun kyse on päivittäistä työaikaa lyhentämällä toteutetusta lomautuksesta tai lomautukseen rinnastettavasta syystä taikka siitä, että työn-teko on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa. Jos kyse on viikoittaisen työajan lyhentämisestä lomautuksen taikka sääesteen vuoksi, sovitellujakso on se jakso, jolloin työtunnit on tehty.

Sovitellujakson pituudesta ja siitä, milloin sitä lyhennetään, säädetään työttömyysturvalain tois-taiseksi voimassa olevissa 4 luvun 2 §:n 1—4 momentissa. Sovitellujakson pituus on yleensä henkilön palkanmaksujakson pituudesta riippuen kuukausi tai neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa. Jos tällaisen tavanomaisen sovitellujakson sisälle kuitenkin sisältyy ajanjaksoja, joilta työnhakijalla on oikeus täyteen työttömyysetuuteen tai joilta hänellä ei ole lainkaan oikeutta työttömyysetuuteen, sovitellujaksoa lyhennetään näitä ajanjaksoja vastaavasti (erityinen sovitellujakso). Tätä ei kuitenkaan tehdä, jos etuutta ei makseta siksi, että henkilö ei ole ollut työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Katkaisemalla työnhakunsa sovitellun piiriin kuuluvan työn ajaksi henkilö ei voi saada suurempaa työttömyysetuutta.

Erityinen sovitellujakso on aina lyhyempi kuin kuukausi tai neljä viikkoa. Ajat, joilta henkilöllä on oikeus täyteen työttömyysetuuteen, lyhentävät tavanomaista sovitellujaksoa ja tällaisia aikoja ovat esimerkiksi lyhennetyn työviikon lomautuspäivät ja kokoaikainen lomautus. Ajat, joilta ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, ovat esimerkiksi yli kahden viikon kokoaikatyön aika, sairausaika ja omavastuu-aika. Hakija siirtyy tällaisina aikoina työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle, joten sovitellukaan ei voi ulottua tällaiselle ajalle. Sovitellujakso muodostetaan tällöin haku- ja maksujakson niistä osista, joille tällainen este ei ulotu eikä sovitellussa oteta huomioon tuloja, jotka on maksettu esteen voimassaoloaikana. Poikkeuksen tästä muodostaa aika, jona työnhaku ei ole ollut voimassa.

Jos soviteltua työttömyysetuutta maksetaan erityiseltä sovitellujaksolta, sen aikana maksettu tulo on muutettava laskennalliseksi tuloksi kertomalla päiväpalkka luvulla 21,5. Päiväpalkka saadaan jakamalla työstä saatu tulo sovitellujaksoon sisältyvien laskennallisten työpäivien lukumäärällä. Määräaikaisen lain johdosta sovitelluun ei sovelleta työttömyysturvalain säännöksiä erityisestä sovitellujaksosta (2 § 4 momentti) eikä laskennallisesta palkasta (4 § 2 momentti) ajalla 1.12.2021—31.12.2022.

2.1.3 Työtulon huomioiminen sovitellussa

Työajan lisäksi myös työtulo voi estää sovitellun työttömyysetuuden maksamisen. Tässä jaksossa kuvataan, miten tulo sovitellun kautta vaikuttaa työttömyysetuuden määrään.

Jos työttömyysturvalain 4 luvun 1 §:n 1—3 kohdassa (esimerkiksi 1 kohdan osa-aikatyö) tarkoitettussa tilanteessa sovitellujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, työtulo jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja yhtä monelle sitä seuraavalle kuu-

kaudelle kuin miten monelta kuukaudelta työtuloa on kerralla maksettu. Jos palkanmaksun ajankohdan ja muiden olosuhteiden perusteella kuitenkin on ilmeistä, että järjestelyllä on pyritty välttämään tulon huomioiminen sovittelussa, tulo sovitellaan jaksoille, joille palkan perusteena oleva työaika sijoittuu. Tällä säännöksellä pyritään ehkäisemään tilanteita, joissa palkanmaksua keskittämällä vältettäisiin tulon sovittelu yhteen työttömyysetuuden kanssa. Näistä poikkeuksellisista palkan huomioimista koskevista tilanteista säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momentissa.

Työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 6 momentissa säädetään eräistä rajoituksista työtulon sovitteluun. Sovittelujakson aikana maksettua työtuloa ei sovitella, jos se perustuu työttömyysturvalain 4 luvun 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettuun työhön ja on ansaittu aikana, jolta työttömyysetuutta ei makseta lain 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen vuoksi taikka lain 3 luvussa tarkoitetun etuuden saamisen yleisen rajoituksen vuoksi (esimerkiksi työkyvyttömyys, irtisanomisajan palkka, jaksotus, kokoaikatyön palkkaan perustuva vuosiloma, perhevapaa, osittainen hoitovapaa). Esimerkiksi päätoimisen opiskelun tai päätoimisen yritystoiminnan taikka omavastuuajan aikana ansaitut tulot sovitellaan maksuperusteisesti, jos tulo on ansaittu osa-aikatyöstä, enintään 2 viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä tai lyhennetyltä työpäivältä.

Sovittelun työttömyysetuuden määrästä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 5 §:ssä. Soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadun tulon siitä osasta, joka ylittää suojaosan, voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa.

Suojaosan määrä on:

- 1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana,
- 2) 300 euroa käytettäessä erityiselle sovittelujaksolle laskettavaa laskennallista tuloa, ja
- 3) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

Riittävän korkea tulo estää sovittelun työttömyysetuuden maksamisen. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kohdalla tämä euromäärä on riippuvainen perusturvan tasosta. Kun perusturva on 35,72 euroa päivässä eli 768,00 euroa kuukaudessa (vuoden 2022 tasossa), soviteltava tulo, joka on arviolta 1 720,00 euroa tai enemmän kuukaudessa, estää sovittelun työmarkkinatuen tai peruspäivärahan maksamisen.

Sovittelun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se mahdollisine lapsikorotuksineen ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana. Jos sovittelujakson aikana maksettu soviteltava tulo on yhtä suuri tai suurempi kuin ansiopäivärahan perusteena oleva palkka, ansiopäivärahaa ei enää makseta, ellei peruspäivärahasäännöksen vuoksi etuutta jää poikkeuksellisesti maksettavaksi. Tulojen muodostamasta rajoituksesta sovittelun työttömyysetuuden maksamisessa säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 5 §:n 3 momentissa.

2.1.4 Työttömyysetuuden maksaminen

Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 1 §:ssä säädetään työttömyysetuuden maksamisesta. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki maksetaan

maksukausittain jälkikäteen siten, että ensimmäinen maksukausi on kaksi viikkoa ja kukin seuraava maksukausi neljä viikkoa. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki maksetaan niin, että se on hakijan nostettavissa viikon kuluessa maksukauden päättymisestä. Ansiopäiväraha maksetaan päivärahakauden alkamisesta lukien jälkikäteen neljän viikon tai kuukauden maksukausittain, kuitenkin siten, että ensimmäinen maksukausi voi olla edellä mainittua lyhyempi. Työttömyysetuus voidaan maksaa neljää viikkoa tai kuukautta lyhyemmältä ajalta, jos työnhakija aloittaa työn maksukauden aikana. Soviteltu työttömyysetuus voidaan maksaa kuukausittain jälkikäteen.

Työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa oleva 11 luvun 8 § mahdollistaa työttömyysetuuden maksamisen enakkona ilman päätöstä henkilön hakemuksen perusteella. Ennakkoa voi olla maksettuna yhteensä enintään kahdelta kuukaudelta. Säännöksessä enakkomaksun käyttöä enintään kahdelta kuukaudelta ei ole rajattu kalenterivuosi-kohtaisesti saatikka enimmäismaksuaikakohtaisesti. Ennakko vähennetään myöhemmin myönnettävästä työttömyysetuudesta etuutta maksettaessa. Ennakko voidaan katsoa myös muun myöhemmin myönnettävän työttömyysetuuden enakkosuorituksiksi. Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi tällöin kuitata myöhemmin myönnettävästä etuudesta enakkomaksuna liikaa maksamansa etuuden määrän.

Työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1015/2021) mukaan ennakkoa voi olla maksettuna enintään kuudelta kuukaudelta. Koronavirusepidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa säädettiin väliaikaisesti poikkeuksesta työttömyysturvalain 11 luvun 8 §:ään (laki 315/2020). Muutos tehtiin, koska enakkoon maksamisen laajamittaisemman ja tehokkaamman hyödyntämisen arvioitiin helpottavan toimeentuloturvan järjestämistä työttömyysturvajärjestelmästä hakemusmäärien lisääntytyä voimakkaasti vuonna 2020.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Työajan valvonta ja oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen

Sovitellun työttömyysetuuden myöntäminen osittaisen työllistymisen tilanteessa edellyttää, että hakijan työaika ei ylitä 4 luvun 3 §:ssä säädettyä 80 prosentin rajaa. Sovitellun työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä olevan työaika-ajan tarkoituksena on osittaisesta työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen. Pelkkä palkkatulojen vähäisyys tai väheneminen ei ole peruste sovitellun työttömyysetuuden maksamiselle, jos tulojen aleneminen ei ole suhteessa työajan alenemiseen.

Soviteltuun työttömyysetuuteen ei ole oikeutta, jos osa-aikaisuus perustuu työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen. Tällöin työn osa-aikaisuus ei johdu työttömyydestä. Tällaisia tilanteet ovat esimerkiksi työnantajan tarjoamista lisätunneista/-työstä kieltäytyminen, työajan lyhentäminen omaisen hoitotarpeen perusteella tai työntekijän työkykyyn liittyvien syiden perusteella. Työsopimuslain 2 luvun 5 §:n perusteella, jos työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä hänen osa-aikatyötä tekeville työntekijöilleen sopiviin tehtäviin, työnantajan on tarjottava näitä töitä osa-aikatyöntekijöille.

Jotta työvoimaviranomainen voi selvittää työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset ja antaa tarvittaessa työvoimapolitiittisen lausunnon, työnhakijan tulee ilmoittaa työvoimaviranomaiselle työn aloittamisesta ja sen päättymisestä sekä työajan muutoksista. Työvoimaviranomainen voi työajan selvittämiseksi tarvittaessa pyytää työnhakijaa esittämään työ-sopimuksen, mutta työvoimaviranomainen ei seuraa työajan toteutumista. Työttömyysetuuden maksaja saa työaika koskevan selvityksen etuuden hakijan työttömyysajan hakemukseen täyttämistä työaikatiedoista ja työsopimuksesta. Tietoa täydennetään tarvittaessa työnantajan anta-

mallalla selvityksellä. Tiedon siitä, onko osittain työllistytvä etuuden hakija jättänyt ottamatta vastaan tai kieltäytynyt työnantajan tarjoamasta lisätyöstä, arvioidaan tulevan käytännössä harvoin työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen sekä työvoimaviranomaisen tietoon.

Työttömyysturvalain työaikaa koskeva rajoitus ja työajan määrän osoittaminen sovitellun työttömyysetuuden saannin edellytyksenä soveltuu hyvin etuusoikeuden tutkimiseen aloilla, joilla palkka perustuu työaikaan tai joilla työnantaja muutoin pystyy seuraamaan ja myös seuraa työntekijöiden työaikaa. Kun kyse on aloista, joilla palkanmaksun peruste on muu kuin työaika (esimerkiksi provisiopalkka) tai tehtävästä, jossa ei noudateta työaikalakia, työajan osittaisuuden ja osittaisen työttömyyden osoittaminen voi olla muita aloja tai työtehtäviä vaikeampaa.

Työnantaja ei välttämättä valvo työaikaa tarkasti, ja työnantajalla ei välttämättä ole aina mahdollisuuttakaan valvoa työaikaa, jos työajalla ei ole vaikutusta palkkaan eikä työaikalaki sovellettu kyseiseen työhön. Tällöin työhön käytettyä aikaa ei yleensä työnantajan toimesta rajoiteta alle kokoaikatyön rajan eikä työn luonne ole sellainen, että sitä olisi olosuhteista johtuen tarjolla vain rajoitettu määrä.

Jos työnantajalla ei ole mahdollisuutta eikä tarvetta valvoa työaikaa (esimerkiksi puhtaasti provisioon perustuvat alat taikka sellaiset tehtävät, joita tehdään muualla kuin työnantajan tiloissa ja jotka eivät edellytä työnantajan ylläpitämään järjestelmään kirjautumista), työttömyysetuuden maksaja ei yleensä pysty toteamaan sovitellun työttömyysetuuden saamisen edellytysten täyttymistä. Tällöin soviteltua työttömyysetuutta ei voida myöntää.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta (nykyisin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta) on ratkaisussaan TTLK 4787/13/A katsonut, että mainostenjakajana työskennelleen henkilön kohdalla tuli huomioida se, että henkilön työsopimuksessa työpäiviä oli sovittu olevan kaksi, ja työnantajan antaman lausunnon mukaan työpäivien määrä on pitänyt paikkansa, minkä lisäksi työnantajan lausunnossa työajaksi oli todettu 6 tuntia viikossa. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta kumosi työttömyyskassan hylkäävän päätöksen ja katsoi, että asiassa oli esitetty riittävän selvitys työajasta ja että sovitellun työttömyyspäivärahan edellytykset täyttyivät.

Edellä mainitun työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan oikeustapauksen perusteella työttömyyskassoille suunnattuja työttömyysturvalain soveltamisohjeita on tarkennettu. Soveltamisohjeessa on todettu, että joskus työn luonne tai olosuhteet voivat olla sellaisia, että työaikarajan alittaminen on suurella varmuudella todettavissa muutoinkin kuin tarkalla työajan valvonnalla. Tällaisissa tilanteissa työnantajan ja työntekijän selvityksiä työajasta voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä osoituksena työaikarajan alittamisesta, vaikka työaikaa ei tarkasti valvottaisikaan. Asiaa tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti. Huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi seuraaviin seikkoihin:

- Mitä työsopimuksessa on sovittu työajasta tai työn määrästä
- Rajoittaako työn luonne tai työnantaja työaikaa
- Onko työtä tehty muun työn tai sitovan (esimerkiksi paljon läsnäoloa oppilaitoksessa) opiskelun ohella
- Onko työ sellaista, että sitä voidaan tehdä vain tietyllä lyhyellä aikavälillä
- Onko tavanomaisesti vastaavaan työhön käytettävä työaika vähäinen

- Onko työkokonaisuuden tekemisestä maksettava suorituspalkka määritelty siten, että sen perusteena on kyseiseen työsuoritukseen tavanomaisesti käytettävä aika.

Voidaanko laskutuksesta tai muista vastaavista asiakkaita koskevista tiedoista päätellä työaika

Jos työnantaja tai työttömyysetuuden hakija voivat edellä kuvattujen tietojen kautta osoittaa, että työssä ei ylitetä laissa tarkoitettua 80 prosentin työaikaarajaa, oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen voi syntyä.

Työttömyyskassoilta saadun tiedon mukaan työajan valvonnan ulkopuolelle jäävien hakijoiden osuus on pieni, eikä työajan valvonta ole laajamittainen ongelma käsittelyssä. Työajan valvontaa joudutaan useimmiten tutkimaan myyntityötä (tyypillisesti esim. kiinteistönvälittäjät) tekevien kohdalla. Nykytilassa soveltamiskäytännön ongelmat liittyvät useimmiten tilanteisiin, joissa kyseessä on provisiopalkkainen työntekijä. Esimerkiksi vuonna 2020 työttömyyskassat antoivat työttömyysturvalain 4 luvun 1 ja 3 §:iin (työaika ei valvottavissa) perustuvia kielteisiä päätöksiä yhteensä 84 kappaletta, kun vuonna 2014 päätöksiä annettiin 109 kappaletta. Määrät ovat kaikkineen olleet vähäisiä. Samanaikaisesti työttömyyskassat antoivat vuonna 2020 sovitellusta työttömyysetuudesta yli 550 000 myönteistä ratkaisua ja kaikkiaan kielteisiä päätöksiä ansiopäivärahasta annettiin yhteensä yli 390 000 kappaletta.

Oikeuskäytännön mukaan, jos on ilmeistä, että työ on osittaista, oikeus soviteltuun etuuteen voi syntyä. Näissä tilanteissa, joissa työn luonteesta tai muista olosuhteista ei ole pääteltävissä mitään työajasta, työttömyysetuuden maksajan on kiinnitettävä erityistä huomiota työaikaan ja työajan osittaisuutta koskeviin selvityksiin. Pelkkä oma ilmoitus tai työnantajankaan ilmoitus lyhennetyn työviikon tai työpäivän tai osa-aikatyön tekemisestä ei sellaisenaan ole riittävä peruste työttömyysetuuden maksamiselle. Myöskään esteetön työvoimapoliittinen lausunto ei yksin ole riittävä selvitys. Tämän vuoksi sovitellun työttömyysetuuden maksaminen näissä tilanteissa edellyttää työttömyysetuuden maksajan harkintaa. Tämä ratkaisu- ja oikeuskäytännön varassa oleva kokonaisuus perustuu oikeuden myöntäminen tai epääminen mahdollistaa etuuden maksamisen, mutta se ei ole omiaan selkeyttämään sitä tai tukemaan ennakkointia siitä, milloin oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen voi syntyä.

Aloilla, joilla palkanmaksu ei perustu työaikaan tai joilla työnantaja ei seuraa työaikaan esimerkiksi koneellisen työajanvalvonnan keinoin, vajaan eli osittaisen työajan osoittaminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta, ja selvityksen puute voi estää työttömyysetuuden maksamisen. Näin on myös silloin, vaikka tulot jäisivät hyvinkin vähäisiksi. Tämä vaikeuttaa työllistymään pyrkivän henkilön mahdollisuutta ennakoida työttömyysetuusoikeuttaan, jos työ on lähtökohteisesti osittaista, mutta tosiasiaa työaika ei työnantajan toimesta seurata.

2.2.2 Erityinen sovittelujakso

Sovittelun maksuperusteisuuden myötä laskennallisen palkan ja erityisen sovittelujakson merkitys on muuttunut. Nyt laskennallinen palkka muodostetaan vain erityisellä sovittelujaksolla maksetuista palkoista. Jos palkka maksetaan sen esteen aikana, minkä vuoksi erityinen sovittelujakso muodostuisi, palkkaa ei enää huomioida sovittelussa. Tämä työttömyysetuuden sovittelun maksuperusteisuuteen liittyvä ominaisuus tekee erityisen sovittelujakson ja laskennallisen palkan käyttämisestä sekä järjestelmän että etuuden hakijan kannalta ennustamatonta ja epäarkoituksenmukaista.

Laskennallista palkkaa on tarkoituksenmukaista käyttää sovitellun työttömyysetuuden laskennassa, kun henkilö saa säännöllisesti tuloa. Tällöin laskennallinen palkka vastaa sitä kuukausituloa, jonka henkilö olisi muutoin saanut. Kuitenkaan osittainen työllistyminen ei useinkaan ole

säännöllisesti toistuvaa siten, että työtunnit ja työstä saatava tulo toteutuisivat samanlaisena sovittelujaksolta toiselle. Tällöin kuukausituloa, joka vastaisi laskennallista palkkaa, ei pääse muodostumaan.

Määräaikaisen lainsäädännön voimassaolon aikana 1.12.2021—31.12.2022 sovitellun työttömyysetuuden erityisestä sovittelujaksosta ja siihen liittyvästä laskennallisesta palkasta on luovuttu väliaikaisesti. Erityisestä sovittelujaksosta ja laskennallisesta palkasta luopumisen on koettu yksinkertaistaneen sovitellun työttömyysturvan toimeenpanoa. Työttömyysetuuden maksajilta Kansaneläkelaitokselta ja työttömyyskassoilta saatujen näkemysten mukaan sovittelua koskevat asiakaspalvelukontaktit ovat vähentyneet ja soviteltua etuutta koskevat etuuspäätökset on koettu aiempaa oikeudenmukaisemmiksi ja ymmärrettävimmiksi. Samoin valitusten määrän on koettu vähentyneen poikkeuksien voimassa ollessa, mikä on mahdollisesti vähentänyt työmäärää myös muutoksenhakuasteissa. Erityisen sovittelujakson ja laskennallisen palkan periaatteiden viestiminen asiakkaille ennen määräaikaisen poikkeuslain voimaantuloa on koettu haastavaksi.

2.2.3 Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu työtulo

Sovittelujaksoa koskevan työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momentissa säädetään työtulon jakamisesta. Mainitun momentin ensimmäisen virkkeen mukaan, jos osa-aikatyön, lomautuksen johdosta lyhennetyn työpäivän tai lyhytkestoisen kokoaikatyön tilanteessa sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, työtulo jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja yhtä monelle sitä seuraavalle kuukaudelle kuin miten monelta kuukaudesta työtuloa on kerralla maksettu. Momentin toisessa virkkeessä säädetään, jos palkanmaksun ajankohdan ja muiden olosuhteiden perusteella kuitenkin on ilmeistä, että järjestelyllä on pyritty välttämään tulon huomioiminen sovittelussa, tulo sovitellaan jaksoille, joille palkan perusteena oleva työaika sijoittuu.

Ansaintaperusteisessa sovittelussa palkkatyön työtulo kohdennettiin työtuntien tekemisen mukaisille sovittelujaksoille riippumatta siitä, maksettiinko palkka ansaintakausi kerrallaan tai kerralla esimerkiksi kahden kuukauden ajalta. Näin tehtävä palkan jakaminen koko työskentelyajalle ehkäisi mahdollisuutta saada työttömyysetuus täytenä osalta työskentelyaikaa, mikä olisi ollut lopputulos, jos kaikki palkkatulo olisi kohdentunut yksinomaan palkanmaksun mukaiselle osittaista työtä sisältävälle sovittelujaksolle. Periaatteen haluttiin koskevan myös maksuperusteista palkan sovittelua, todetaan hallituksen esityksen HE 220/2018 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Palkanmaksukausi on yleisimmin kaksi viikkoa tai kuukauden. Työsopimuslain mukaan, jos aikapalkan perusteena on viikkoa lyhyempi aika, esimerkiksi tunti- tai päiväpalkka, palkka on maksettava vähintään kaksi kertaa kuukaudessa. Kuukausipalkkaisen työntekijän palkka on maksettava kerran kuukaudessa. Jos työntekijän palkan määräytymisen perusteena on viikko, palkanmaksukausi on kuukausi. Suorituspalkkatyössä, kuten esimerkiksi urakkatyössä, palkanmaksukausi saa pääsäännön mukaan olla enintään kahden viikon pituinen. Työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa voi olla tarkentavia määräyksiä suorituspalkan maksamisesta. Jos työntekijän palkkaus perustuu kokonaan tai pääosin voitto-osuuteen tai provisiopalkkaan, palkanmaksukautta ei saa pidentää yli kuukauden mittaiseksi.

Palkanmaksukausi voi olla vain poikkeuksellisesti yli kuukauden mittainen. Käytännössä näin voi olla tilanteissa, jossa työntekijä saa kiinteän pohjapalkan, esimerkiksi kuukausipalkan lisäksi osan palkastaan provisiona tai voitto-osuutena. Näiden osuuksien maksukausi voi olla pidempi kuin kuukauden pituinen palkanmaksukausi. Maksukausi saa näissäkin tilanteissa olla kuitenkin enintään 12 kuukautta.

Työsopimuslain mukaan, jos työntekijän palkka erääntyy maksettavaksi sunnuntaina, kirkollisena juhlapäivänä, itsenäisyys- tai vapunpäivänä, joului- tai juhannusaattona tai arkilauantaina, erääntymispäivänä pidetään lähinnä edellistä arkipäivää.

Työttömyysetuuden maksajilta työttömyyskassoilta ja Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan on melko tavanomaista, että yhdelle sovittelujaksolle osuu kaksi palkanmaksupäivää (esim. palkkaa maksetaan kahden viikon välein tai palkkaa maksetaan useammasta työsuhteesta useampana maksupäivänä saman sovittelujakson aikana). Lisäksi on tyypillistä, että lisiä, mukaan lukien lisä- ja ylitöiden peruspalkat, maksetaan jatkuvasti takautuvasti.

Työttömyysturvalain 4 luvun 2 pykälän 5 momentin ensimmäisessä virkkeessä ei nimenomaisesti säädetä siitä, että sitä sovelletaan vain saman työnantajan samasta työsuhteesta maksamiin palkkoihin tai siitä, että sitä sovelletaan myös useampana palkanmaksupäivänä maksettuihin palkkoihin. Soveltamis- ja oikeuskäytännössä on noussut esiin tulkintatilanteita liittyen näihin edellytyksiin eli koskeeko mainittu säännös vain saman työnantajan maksamia palkkaeriä samasta työsuhteesta ja koskeeko mainittu säännös vain samana palkanmaksupäivänä maksettuja palkkoja.

Vakuutus oikeus on ratkaisussaan Dnro 3964/2020/2605 ottanut kantaa työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momentin soveltamiseen ja todennut, että kyseistä lainkohtaa on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa tuloa maksetaan kerralla yhdestä ja samasta työstä pidemmältä kuin kuukauden ajalta. Työttömyyskassoilta ja Kansaneläkelaitokselta saatujen tietojen mukaan vakuutus oikeuden ratkaisun mukainen tulkinta on vakiintunut soveltamis- ja ratkaisukäytäntöön. Esimerkiksi, jos pyhäpäivänä erääntyvä palkka maksetaan edeltävänä arkipäivänä, yhdelle sovittelujaksolle voi tulla kaksi palkanmaksupäivää, kun palkanmaksupäivä ajoittuu normaalisti sovittelujakson alkuun. Esimerkkitalanteessa palkka maksetaan kahden eri palkanmaksupäivän aikana, ja jos työtuloa ei makseta kumpaanakaan palkanmaksupäivänä kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, työtuloa ei jaeta ja se sovitellaan sovittelujaksolla.

Työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momentissa ei säädetä siitä, miten palkan perusteena oleva työaika vaikuttaa, kun palkka jaetaan soviteltavaksi kahdelle tai useammalle jaksolle. Työttömyyskassoille suunnatuissa työttömyysturvalain soveltamisohjeissa todetaan: ”Jos sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta eikä palkan perusteena olevan työajan kohdentamista tiedetä, työaikavertailussa työtunnit jaetaan tasan vaikuttamaan niin monelle kuukaudelle, jolta palkka on ansaittu. Jos palkkatiedoista ilmenevät kuukausien todelliset työtunnit, käytetään niitä.” Työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen vakiintuneissa soveltamis- ja ratkaisukäytännössä työtunnit jaetaan työaikavertailussa vastaavalla tavalla kuin edellä mainitussa soveltamisohjeessa todetaan. Oikeuskäytännössä on ollut esillä tulkinta, jonka mukaan palkan perusteena oleva työaika vaikuttaa maksujaksolla, vaikka palkka 2 §:n 5 momentin perusteella jaettaisiin soviteltavaksi kahdelle tai useammalle jaksolle.

Työttömyysturvalain 4 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa, jonka perusteella palkka maksetaan, osa-aikaisessa palkkatyössä tai lyhytkestoisessa kokoaikatyössä sovittelujakson aikana ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehdään työaikalain (605/1996) 3 luvussa tarkoitettuun säännölliseen työaikaan.

Mainitun 4 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella työaikatarkastelu tehdään sovittelujaksolla, ja työaika ja palkka vaikuttavat aina saman sovittelujakson oikeuteen saada etuutta. Työaikavertailussa kuukauteen katsotaan aina sisältyvän 21,5 arkipäivää ja 4 kalenteriviikon jaksoon 20 arkipäivää. Työaikatarkastelussa huomioidaan ne työtunnit, jotka ovat sovittelujaksolla maksetun palkan perusteena.

2.2.4 Päivittäisen työajan lyhennys lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta, työoloihin vaikuttamaton työtaistelutoimenpide ja työaikatarkastelu

Henkilö on työttömyysturvan sovittelun piirissä, kun hänen päivittäistä työaikaansa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai kun hänen työntekonsa on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa. Näissä tilanteissa maksettu työtulo sovittelaa maksuperusteisesti tavanomaisella sovittelujaksolla.

Työttömyysturvalain 4 luvun 3 §:n perusteella edellä mainituissa tilanteissa työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen työaikaansa, jonka perusteella palkka maksetaan, ylittää kalenteriviikon tarkastelujakson aikana 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Työaikaa tarkastellaan kalenteriviikoittain myös silloin, kun henkilö ottaa vastaan muuta sovittelun piirissä olevaa työtä.

Edellä mainitun työttömyysturvalain säännöksen soveltaminen voi johtaa työttömyysetuuden hylkäämiseen kalenteriviikolta työajan ylittymisen perusteella, kun maksetun palkan perusteena oleva esimerkiksi 4 viikon työaika kohdennetaan yhdelle kalenteriviikolle. Esimerkiksi henkilö työskentelee lomautuksen aikana kymmenen tuntia kalenteriviikossa, jolloin työaika ei ylitä 80 % alalla sovellettavan kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta yhdelläkään kalenteriviikolta, mutta työaika kohdennettuna yhdelle kalenteriviikolle vastaa kokoaikatyön työaika.

Työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevien säännösten mukaan niistä viikoista, joiden työaika ei ylitä mainittua 80 %:n aikarajaa, muodostetaan erityinen sovittelujakso ja henkilölle maksetaan täyttä työttömyysetuutta, jos sen saamisen edellytykset muutoin täyttyvät. Työttömyysturvalain väliaikaisen muutoksen perusteella työttömyysetuus evätään yhdeltä kalenteriviikolta ja muulta hajakajaksolta työttömyysetuus maksetaan soviteltuna evättynä aikana maksetun tulon perusteella.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää osittaisen työllistymisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamista sekä selkeyttää työttömyysetuuden maksuperusteista sovittelua.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Ehdotukset ovat työttömyysetuuden maksuperusteista sovittelua selkeyttäviä. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

4.1 Keskeiset ehdotukset

Erityisestä sovittelujaksosta työttömyysetuuden sovittelun perusteena luovuttaisiin. Sovittelujaksolla maksettu työtulo soviteltaisiin silloinkin, kun se maksetaan aikana, jolta ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Muutoksen johdosta sovittelujaksolla maksettu työtulo huomioitaisiin työttömyysetuuden määrässä sellaisena kuin se on maksettu.

Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksetun työtulon jakamista maksukuukaudelle ja sitä seuraaville kuukausille koskevaa säännöstä tarkennettaisiin koskemaan vain tilanteita, joissa työnantaja on maksanut palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen. Lisäksi säännökseen lisättäisiin työaikatarkastelua koskeva säännös, jonka mukaan palkan perusteena oleva työaika jaettaisiin tasan vaikuttamaan niin monelle hakujaksolle kuin jolta palkka on ansaittu.

Muutosten tavoitteena on selkeyttää työtulon jakamista koskevaa säännöstä yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistämiseksi.

Työaikatarkastelujakso olisi nykyisen kalenteriviikon sijasta sovittelujakso (neljä viikkoa tai kuukausi), kun henkilön päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai kun henkilön työnteke on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa.

Työttömyysturvalakiin lisättäisiin säännös työajan poikkeuksellisesta arvioinnista. Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen olisi, jos työn luonteesta ja olosuhteista voidaan päätellä, että 80 %:n työaika ei ylity.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotusten kokonaisvaikutukset julkiseen talouteen arvioidaan vähäisiksi. Yksittäisissä tilanteissa sovitellun etuuden saajien saama etuus voi pienentyä tai kasvaa. Kokonaisuudessa on siis sekä etuusmenoa hieman pienentäviä että niitä hieman lisääviä vaikutuksia. Näiden vaikutusten arvioidaan melko lähelle kumoavan toisensa. Tarkkoja arvioita vaikutuksista etuusmenoihin ei kuitenkaan voi tehdä, joten arvioihin liittyy epävarmuuksia.

Erityisen sovittelujakson ja laskennallisen työtulon poistamisen etuusmenovaikutusten arviointi on vaikeaa, sillä erityiset sovittelujaksot ja se, minä päivinä kohderyhmiin kuuluvat henkilöt saavat työtuloja, eivät näy työttömyysetuuksien maksuaineistoissa. Vaikutusten arviointi perustuu siten esimerkkilaskelmien perusteella tehtyyn haarukointiin. Muutos hieman pienentää työttömyysetuuden määrää tilanteissa, joissa henkilö saa työtuloja, joita ei erityistä sovittelujaksoa sovellettaessa otettaisi sovittelussa huomioon. Vastaavasti muutos hieman suurentaa työttömyysetuuden määrää tilanteissa, joissa laskennallista työtuloa ei käytettäisi sovittelussa. Nämä vaikutukset koskevat yksittäisiä haku- ja sovittelujaksoja eivätkä muuta kenenkään etuustasoa pitkäaikaisesti. Tilanteita, joissa etuus suurenee, on todennäköisesti lukumääräisesti enemmän, mutta tilanteissa, joissa etuus pienenee, vaikutus on todennäköisesti keskimäärin suurempi. Tämän vuoksi vaikutusten arvioidaan pitkälti kumoavan toisensa, ja kokonaisvaikutuksen olevan siten vähäinen. Varmuutta siitä, onko vähäinen vaikutus menoja pienentävä vai suurentava ei ole.

Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksetun työtulon jakamista maksukuukaudelle ja sitä seuraaville kuukausille koskevan säännöksen tarkentamisella ei arvioida olevan etuusmenoa lisäävää vaikutusta, tai vaikutus arvioidaan vähäiseksi. Arvioon liittyy epävarmuuksia. Arviossa oletetaan, että työtulojen jakamistilanteiden määrä olisi muutoksen johdosta jatkossa vähäinen, koska tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamistilanteet arvioidaan yleisesti määrältään vähäisiksi. Työtulojen jakamistilanteita voisi olla jatkossa enemmän kuin nykyään, mutta niiden määrän kasvu arvioidaan vähäiseksi.

Vakuutus oikeuden antaman ratkaisun Dnro 3964/2020/2605 myötä työtulojen jakaminen on vakiintunut tilanteisiin, joissa työtuloa maksetaan kerralla yhdestä ja samasta työstä pidemmältä kuin kuukauden ajalta. Finanssivalvonnan työttömyyskassojen etuudensaajat kattavasta maksuaineistosta ei ilmene, kohdistuuko työtulojen jakaminen jo nykyisin tilanteisiin, joissa on poikettu tavanomaisesta palkanmaksujaksosta tai tilanteisiin, joissa työtuloa on maksettu kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta tavanomaisen palkanmaksukauden mukaisesti. Työsopimuslain mukaan palkanmaksukausi voi olla vain poikkeuksellisesti yli kuukauden mittainen. Mikäli työtulojen jakaminen kohdistuu nykyisin pääosin tilanteisiin, joissa palkanmaksussa on poikettu

tavanomaisesta palkanmaksujaksosta, muutoksen ei arvioida lisäävän etuusmenoa nykytilaan verrattuna. Mikäli työtulojen jakaminen kohdistuu nykyisin pääosin tilanteisiin, joissa palkanmaksu tapahtuu tavanomaisen palkanmaksukauden mukaisesti, muutos vähentää etuusmenoa nykytilaan verrattuna, koska soviteltavaa tuloa tulee yhdelle jaksolle enemmän ja suojaosaa sovelletaan vähemmän.

Työajan jakamista koskevan sääntelyn lisääminen säännökseen, joka koskee kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksetun työtulon jakamista, ei lisää etuusmenoa nykytilaan verrattuna. Nykyinen soveltamis- ja ratkaisukäytäntö vastaa ehdotettua työajan jakamista. Ottaen kuitenkin huomioon, että työtulojen jakamistilanteita voisi olla jatkossa enemmän kuin nykyään, vaikkakin niiden määrä arvioidaan vähäiseksi, työajan jakamistilanteitakin olisi vastaavasti enemmän ja tällä muutoksella arvioidaan olevan vähäinen vaikutus etuusmenoihin.

Työaikatarkastelujakso olisi nykyisen kalenteriviikon sijasta sovittelujakso (neljä viikkoa tai kuukausi), kun henkilön päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai kun henkilön työnteko on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa. Ehdotettu muutos lisää etuusmenoja. Vaikutus olisi kuitenkin todennäköisesti varsin pieni, enimmillään joitakin satoja tuhansia euroja. Erityisen sovittelujakson poistaminen kuitenkin vaikuttaisi siten, että palkkoja tulisi soviteltaviksi lyhennetyllä työpäivällä aiempaa useammin. Tämä puolestaan pienentäisi etuusmenoja. Yhteisvaikutus etuusmenoihin voisi olla siis positiivinen tai negatiivinen riippuen siitä, millaiset tapaukset ovat yleisempiä. Lomautustapana lomautus lyhennetylle työpäivälle on varsin harvinaista. Lyhennetylle työpäivälle lomautuksen johdosta maksetun sovitellun työttömyysturvan etuusmenot kokonaisuudessaan ovat olleet tyypillisesti muutamista miljoonista noin kymmeneen miljoonaan vuosittain. Mikäli muutos vaikuttaisi siten, että lyhennetylle työpäivälle lomautus yleistyi, riskinä on, että vaikutukset voivat olla suuremmatkin.

Työajan poikkeuksellisesta arvioinnista säätäminen selkeyttäisi ja vahvistaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä, kun henkilö työllistyy työssä, jossa työnantaja ei valvo työaikaa, mutta työaika-ajan alittaminen on todettavissa. Kokonaisvaikutus etuusmenoon voidaan arvioida vähäiseksi. Tapausten lukumäärä arvioidaan vähäiseksi nykyisessä ratkaisutoiminnassa.

4.2.2 Vaikutukset kansalaisiin

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen ja 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan.

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. Sovitellun työttömyysetuuden määräytymisperusteiden selkeyttämisen arvioidaan kannustavan työttömiä lyhytkestoisen työn ja osa-aikatyön vastaanottamiseen, koska selkeät työttömyysetuuden laskentasäännöt lisäävät työttömyysetuuden hakijan ymmärrystä lisätyön vaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin. Esitetyt muutokset tukisivat perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvataan oikeus sosiaaliturvaan. Työajan poikkeuksellista arviointia koskeva ehdotus selkeyttäisi ja vahvistaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä eikä ehdotuksella sen vuoksi katsota olevan vaikutusta työttömyysetuuden saajan kokonaistaloudelliseen tilanteeseen. Muiden ehdotettavien muutosten vaikutukset etuuden tasoon koskevat yksittäisiä

työttömyysetuuden haku- ja sovittelujaksoja ja siten yksittäisiä etuusmaksueriä. Nämä muutokset eivät muuttaisi työttömyysetuuden saajan etuustasoa pitkäaikaisesti. Esitetyt muutokset tukisivat perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta sosiaaliturvaan.

4.2.2.1 Erityinen sovittelujakso

Erityistä sovittelujaksoa ja siihen liittyvää laskennallista tuloa ei ole sovellettu toukokuusta 2020 lähtien. Erityisen sovittelujakson ja laskennallisen työtulon poistaminen pienentää sovitellun työttömyysetuuden määrää yksittäisten sovittelujaksojen aikana joillain henkilöillä, ja kasvattaa etuuden määrää toisilla. Muutoksen vaikutus on varsin maltillinen, tyypillisesti joitakin kymmeniä euroja kertaluonteisesti. Vaikutus on kohderyhmän sisällä jokseenkin sattumanvarainen, sillä se riippuu työtulojen maksupäivistä ja sovittelujakson kohdentumisesta ajallisesti niiden suhteen. Tämä sattumanvaraisuus ei ole kuitenkaan seurausta erityisen sovittelujakson poistamisesta, vaan ensisijaisesti siitä, että työtulojen huomiointi erityisen sovittelujaksonkin kanssa riippuu tulojen maksupäivän kohdistumisesta ajallisesti.

Työttömyysetuuden hakijan näkökulmasta muutos selkeyttäisi työttömyysetuuden haku-, maksu- ja sovittelujaksojen muotoutumista. Lisäksi se seikka, että sovitellun työttömyysetuuden määrässä huomioitaisiin tosiasiaa maksettu työtulo, lisäisi etuudenhakijan ymmärrystä hänen etuutensa määrään vaikuttavista seikoista.

4.2.2.2 Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu työtulo

Ehdotetun muutoksen johdosta työttömyysetuuden hakija voisi ennakolta arvioida, miten maksettava työtulo vaikuttaa etuuden määrään sovittelujaksolla, koska työtulojen jakaminen rajautuisi vain tilanteisiin, joissa työnantaja on poikennut tavanomaisesta palkanmaksujaksosta. Tavanomaisen palkanmaksujakson mukaan maksettu työtulo sovitellaan silloin, kun se maksetaan. Muutos vahvistaisi työttömyysturvan tarkoitusta työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaajana.

Koska tavanomaisesta palkanmaksusta poikkeamista arvioidaan esiintyvän käytännössä vähäisessä määrin, työtulot soviteltaisiin pääsääntöisesti samalla sovittelujaksolla sellaisten tulojen perusteella, jotka etuuden hakija olisi jo saanut käyttöönsä eikä jo maksettua tuloa jaettaisi vaikuttamaan tuleville sovittelujaksoille. Muutoksen arvioidaan selkeyttävän tulojen jakamistilanteita ja edistävän etuudenhakijalle tasaista toimeentulonmuodostusta.

4.2.2.3 Päivittäisen työajan lyhennys lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta, työlöihin vaikuttamaton työtaistelutoimenpide ja työaikatarkastelu

Työaikatarkastelujakso olisi nykyisen kalenteriviikon sijasta sovittelujakso (neljä viikkoa tai kuukausi), kun henkilön päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai kun henkilön työnteke on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työlöihinsä.

Tämän muutoksen johdosta henkilölle maksettaisiin soviteltua työttömyysetuutta koko sovittelujaksolta, mikäli kaikki työttömyysetuuden saamiset edellytykset täyttyisivät.

Muutoksen arvioidaan lisäävän etuudenhakijoille sovitellun työttömyysetuuden ymmärrettävyyttä.

4.2.2.4 Työajan valvonta ja soviteltu työttömyysetuus

Työajan poikkeuksellisesta arvioinnista säätäminen lisäisi työttömyysetuuden hakijalle sovitellun etuuden saamisen edellytysten informatiivisuutta, koska tällä hetkellä työttömyysturvalaissa ei ole vakiintunutta ratkaisukäytäntöä vastaavia säännöksiä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista.

Työajan poikkeuksellisesta arvioinnista säätäminen ehdotetulla tavalla ja lainsäädännön soveltamiseen liittyvä neuvonta lisäisi nykytilaan verrattuna etuudenhakijoiden mahdollisuutta arvioida työaikavalvonnan ulkopuolella olevan työn vastaanottamisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta, kun nyt toimeenpano tapahtuu soveltamisohjeiden ja ratkaisukäytännön varassa. Ehdotetun sääntelyn perusteella ei olisi mahdollista aukottomasti etukäteen arvioida, syntyykö yksittäiselle etuuden hakijalle oikeus soviteltuun etuuteen.

Yksittäistapauksissa muutos voi selkiyttää työajan vaikutusta etuuteen, ja siten helpottaa informaatioloukkua ja parantaa työnteon kannustimia. Koska työajan poikkeuksellinen arviointi on mahdollista jo tällä hetkellä ratkaisukäytännössä, muutoksella ei arvioida olevan huomattavaa vaikutusta työn aloittamiseen tai lisätyön vastaanottamiseen.

Muutoksen voimaantulovaiheessa ja lakimuutokseen liittyvän viestinnän myötä työttömyysetuuden hakeminen työajan poikkeuksellista arvioinnin perusteella saattaisi arviolta hetkellisesti lisääntyä.

4.2.2.5 Muut vaikutukset kansalaisiin

Ehdotettujen muutosten vaikutukset etuuden määrään kohdistuvat henkilöihin, jotka työllistyvät osa-aikaisesti ja saavat työtuloja samanaikaisesti työttömyysetuuden kanssa. Taloudelliset vaikutukset ovat yksittäisellä sovittelujaksolla sitä suurempia, mitä suurempi on työtulojen määrä.

Ehdotusten voidaan arvioida vähentävän informaatioloukkua, sillä ne selkeyttäisivät monessa tilanteessa työtulojen vaikutusta työttömyysetuuteen. Tämän vaikutusta ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida numeerisesti. Harvoissa informaatio- ja byrokratialoukkujen työllisyysvaikutuksia määrällisesti arvioinneissa ulkomaisissa tutkimuksissa ei ole löydetty merkittäviä työllisyysvaikutuksia.

4.2.3 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan

Erityisen sovittelujakson ja laskennallisen työtulon poistamisen johdosta työttömyysetuuden toimeenpanossa ei tarvitse muodostaa normaalia maksurytmistä poikkeavia jaksoja tai muuntaa maksettua palkkaa. Tämän on arvioitu yksinkertaistavan sovitellun työttömyysetuuden toimeenpanoa. Koska erityistä sovittelujaksoa ja siihen liittyvää laskennallista tuloa ei ole sovellettu toukokuusta 2020 lähtien väliaikaisen lakimuutoksen johdosta, ehdotettu muutos ei vaikuta nykyiseen toimeenpanoon.

Työtulon jakaminen sovittelussa koskisi jatkossakin tilannetta, jossa sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Tavanomaisesta palkanmaksukaudesta poikkeamista koskevan tarkennuksen johdosta työtulon jakamistilanteiden sovittelussa arvioidaan jäävän vähäisiksi, koska tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamistilanteet arvioidaan vähäisiksi. Työttömyyskassoilta ja Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan palkkaa ei nykytilassa jaeta, jos yhdelle sovittelujaksolle tulee kaksi palkanmaksupäivää sen vuoksi, että palkanmaksu siirtyy edeltävään arkipäivään pyhäpäivän vuoksi ja työtuloa makse-

taan tämän vuoksi sovittelujaksolla kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, joten tältä osin palkan jakamista koskevat tilanteet tulisivat lisääntymään jatkossa. Mainittujen tapausten määrä arvioidaan kuitenkin vähäiseksi. Työajan jakamista koskeva muutosehdotus työtulon jakamistilanteissa vastaa nykyistä soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä, mutta koska työtulojen jakamistilanteita voisi olla jatkossa enemmän kuin nykyään, työajan jakamistilanteita olisi vastaavasti enemmän ja tällä muutoksella arvioidaan olevan hieman työmäärää lisäävä vaikutus toimeenpanossa.

Työaikatarkastelun muutoksen, kun etuudenhakijan päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai kun henkilön työntekeä on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa, arvioidaan selkeyttävän toimeenpanoa nykytilaan verrattuna, koska näissä tilanteissa sovittelu on maksuperusteista.

Työajan poikkeuksellista arviointia koskevan muutoksen johdosta työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tulisi, kuten nykyisinkin, pyytää etuudenhakijalta selvitys työajan osittaisuudesta. Tarvittaessa työajan osittaisuutta selvitetäisiin myös työnantajalta pyydettävillä tiedoilla. Nykyisin tapausten määrä on ollut vähäinen työttömyyskassoilta saadun tiedon mukaan. Lisäksi etuushakemuksen ratkaisemiseksi voitaisiin tarvita tietoa siitä, että työnantajalla ei ole ollut tarjota enempää työtä, jos asia ei kävisi ilmi jo työsopimuksesta tai muusta selvityksestä. Voidaan arvioida, että ratkaistavien tapausten määrä ja siten työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen työmäärä ei olennaisesti kasvaisi nykyisestä. Lain tultua voimaan ja lakimuutokseen liittyvän viestinnän johdosta hakemusten lukumäärä saattaisi arviolta kasvaa jonkin verran ainakin hetkellisesti.

Työajan poikkeuksellisen arvioinnin tapauskohtaisen harkinnan määrä ei kasvaisi nykytilaan verrattuna. Toimeenpanossa voitaisiin kiinnittää huomiota samoihin seikkoihin kuin nykyisin. Tällaisia seikkoja on mm. mitä työsopimuksessa on sovittu työajasta tai työn määrästä, rajoitusta työn luonne tai työnantaja työaikaa ja voidaanko työtä tehdä vain tietyllä lyhyellä aikavälillä. Jos työttömyysetuuden hakija voisi tällaisilla tiedoilla osoittaa, että työssä ei ylitetä laissa tarkoitettua 80 prosentin työaikaarajaa, oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen voisi jatkossakin syntyä. Työttömyysetuuden maksajilta saadun palautteen perusteella säännöksen soveltamisalan piirissä olevien tapausten määrä on vähäinen, jolloin on mahdollista, että tapauskohtaista harkintaa edellyttävän säännöksen soveltaminen jäisi vähäiseksi.

Koska työttömyysetuuden saaminen työajan poikkeuksellisen arvioinnin tilanteessa ei perustuisi laissa tarkasti määriteltyihin aika- tai tuloarajoihin, toimeenpanossa tulisi pyrkiä turvaamaan mahdollisimman yhdenmukainen soveltamis- ja ratkaisukäytäntö.

4.2.4 Vaikutukset työnantajiin

Lisäselvityksien pyytäminen työttömyysturva-asian käsittelemiseksi työnantajalta lisää työnantajien hallinnollista taakkaa. Työnantajien hallinnollisen taakan ei arvioida kasvavan ehdotetun työajan poikkeuksellista arviointia koskevan säännöksen johdosta. Ehdotus vastaa pääosin nykyistä soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä, ja tapausten määrä on ollut vähäinen. Valmistelun aikana ei ole ollut käytettävissä tietoa siitä, kuinka usein työnantajilta on jouduttu pyytämään selvityksiä työajan arvioimiseksi.

Ehdotuksella työtulojen jakamisesta tilanteessa, kun työtuloa maksetaan kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen, arvioidaan olevan korkeintaan vähäinen työnantajien hallinnollista taakkaa lisäävä vaikutus. Tieto työsuhteen kestosta ja palkanmaksusta saadaan etuudenhakijalta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1 Erityinen sovittelujakso

Mikäli erityinen sovittelujakso ja laskennallinen palkan käyttäminen erityisellä sovittelujaksolla säilyisi lainsäädännössä, kohdassa 2.2.2. kuvatut nykytilan haasteet ylläpitäisivät nykyisen järjestelmän vaikeaksi koettua ennustettavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Nämä haasteet korostuvat erityisesti niissä tilanteissa, joissa työtunnit ja työstä saatava tulo vaihtelevat sovittelujaksoittain.

5.2 Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu työtulo

Vakuutusosikeus on ratkaisussaan Dnro 3964/2020/2605 ottanut kantaa työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momentin soveltamiseen ja todennut, että kyseistä lainkohtaa on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa tuloa maksetaan kerralla yhdestä ja samasta työstä pidemmältä kuin kuukauden ajalta.

Työtulon jakamista koskevaa säännöstä voitaisiin tarkentaa pelkästään siten, että se koskisi vain samana päivänä samasta työstä maksettua työtuloa eikä tarkennus koskisi tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamista. Tällöin säännöksen soveltamisalasta rajautuisivat pois ne tilanteet, joissa sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa useampana palkanmaksupäivänä ja työtulojen ansainta kohdistuu kuukautta pidemmälle ansaintajaksolle. Säännöksen soveltamisalasta rajautuisivat pois myös ne tilanteet, joissa sama työnantaja maksaa useammasta eri työstä kerralla palkkaa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Tämä muutos selkeyttäisi toimeenpanton näkökulmasta työtulon jakamisen perusteita laissa. Lisäksi etuudenhakijan saattaisi olla helpompi arvioida työtulon vaikutusta etuuden määrään hakujaksolla, kun työtulon jakaminen voisi tulla kyseeseen vain yhdellä kertaa samasta työstä maksetun palkan osalta. Vaihtoehtoa ei voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon työttömyysturvan tarkoitus korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksetun työtulon jakamista vaikuttamaan maksukuukaudelle ja seuraaville kuukausille koskevan säännöksen poistamista voitaisiin osittain perustella sovittelun yksinkertaistamisella ja sääntelyn selkeyttämisellä. Muutoksen vaikutusta työllistymiseen ja lisätuntien vastaanottamiseen ei voida arvioida tai vaikutus arvioidaan korkeintaan vähäiseksi. Tällä muutoksella arvioidaan olevan etuusmenoa lisäävä vaikutus, jos se lisää suunnitelmallista palkanmaksua useampaa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilölle maksettaisiin sovittelujaksolla palkka kolmelta työskentelykuukaudelta, tulo otettaisiin sovittelussa huomioon vain yhdellä sovittelujaksolla, jolloin henkilö saisi etuuden täytenä seuraavilta hakujaksoilta, jos hänellä ei muutoin olisi soviteltavaa tuloa. Lisäksi henkilö saisi etuuden täytenä edeltäviltä työskentelykuukausilta, jos hänellä ei olisi muuta soviteltavaa tuloa. Tätäkään vaihtoehtoa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon työttömyysturvan tarkoitus korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoitus huomioon ottaen ja väärinkäytösten välttämiseksi olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista säilyttää nykyisen kaltainen säännös työtulojen jakamisesta silloin, kun palkanmaksun ajankohdan ja muiden olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että järjestelyllä on pyritty välttämään tulon huomioiminen sovittelussa.

5.3 Työajan valvonta ja soviteltu työttömyysetuus

Jos työajan poikkeuksellinen arviointi koskisi vain palkansaajia, joiden kohdalla ei sovelleta työaikalakia, poikkeus koskisi työntekijöitä, joiden työaikaa ei ennalta määritellä eikä työajan käyttöä valvota, ja jotka siten voivat itse päättää työajastaan. Lisäksi työaikalain 2 §:n mukaan kyse tulee olla:

- 1) työstä, jota siihen kuuluvien tehtävien ja muutoin työntekijän aseman perusteella on pidettävä yrityksen, yhteisön tai säätiön taikka sen itsenäisen osan johtamisena tai tällaiseen johtamistehävään rinnastettavana itsenäisenä tehtävänä;
- 2) työntekijästä, joka suorittaa uskonnollisia toimituksia evankelis-luterilaisessa kirkossa, ortodoksisessa kirkkokunnassa tai muussa uskonnollisessa yhteisössä;
- 3) työnantajan perheenjäsenen työstä;
- 4) työstä, jota siihen liittyvien toiminnan erityispiirteiden vuoksi tehdään sellaisissa oloissa, ettei voida katsoa työnantajan asiaksi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä;
- 5) valtion virkamiehen työstä tuomioistuimen jäsenenä tai esittelijänä, käräjäviskaalina, käräjänotaarina, julkisena oikeusavustajana, syyttäjänä, ulosottomiehenä, haastemiehenä tai ulkomaanedustuksessa;
- 6) Suomen Pankin virkamiehen työstä, jonka pankkivaltuusto on määrännyt tämän lain ulkopuolelle.

Tämä edellytys olisi suhteellisen tarkkarajainen ja myös ennakoitavissa oleva. Koska työttömyysetuuden maksajat eivät kuitenkaan ole sellaisia toimijoita, joiden tehtäviin kuuluu työaikalain soveltaminen, säännös ei tuottaisi soveltamiskäytäntöön sellaista tukea, jota toimeenpanossa tarvittaisiin. Lisäksi rajausta olisi omiaan tuottamaan lisätyötä ja vaikeuksia neuvontaan tilanteissa, joissa työaikalain soveltuvuudesta ei ole saatavissa sellaista muun viranomaisen tulkintatukea, johon maksajat voisivat etuusoikeutta ratkaistessaan tukeutua. Pelkkä etuudenhakijan oma ilmoitus tai työnantajan selvitys ei riittäisi vaan työttömyysetuusoikeutta koskeva ratkaisu perustuisi kokonaisharkintaan.

Työajan poikkeuksellisesta arvioinnista olisi mahdollista säätää myös siten, että soveltamista ei rajattaisi koskemaan ainoastaan työaikalain 2 §:ssä tarkoitettuja tilanteita ja tehtäviä. Toisin sanoen säännös koskisi sekä työaikalain 2 §:ssä tarkoitettuja työntekijöitä ja tehtäviä, että myös muita tilanteita, joissa sovittelua koskevan pääsäännön mukaista työaikaa koskevaa tietoa ei ole luotettavana saatavissa tai joissa työaikavalvonta ei muusta syystä toteudu.

Vaihtoehtoisesti työajan poikkeuksellinen arviointi voisi perustua tulorajaan, jonka alle jäävä tulo osoittaisi aina työn osa-aikaisuuden. Työajan vaikutuksesta luopuminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että soviteltua työttömyysetuutta voitaisiin maksaa kokoaikatyöhön työllistyvälle henkilölle. Etuuden peruste olisi toisin sanoen tulotaso eikä työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen, ja näin ollen kyse olisi myös matalapalkkatuesta. Jotta kokoaikatyössä työllistyvälle ei tulisi oikeutta työttömyysetuuteen, työn osa-aikaisuuden osoittavan kiinteän tulorajan tulisi olla tasoltaan niin matala, ettei kokoaikatyötä tehtäisi sellaisella tulotasolla. Tulorajankin ylittävissä tilanteissa voisi olla kyse osittaisesta työllistymisestä, jolloin laissa pitäisi säätää kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista.

Tulorajaan perustuva työajan poikkeuksellinen arviointi mahdollisesti lisäisi sellaisen työaika-valvonnan ulkopuolella olevan työn kysyntää ja tarjontaa, joka ei takaa riittävää palkkaan perustuvaa toimeentuloa eikä se mahdollisesti myöskään kannustaisi lisätyön vastaanottamiseen. Muutos saattaisi lisätä työllisyyttä mutta myös lisäisi etuusmenoja. Muutos saattaisi johtaa erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden alipalkkaukseen tarkoituksena turvata toimeentulo muilta osin työttömyysturvalla.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella ajalla 15.6.—5.8.2022. Esitysluonnokseen annettiin lausuntopalvelussa 16 lausuntoa. Lausunnon antoivat Akava, Finanssivalvonta, Kansaneläkelaitos, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Yrittäjät ry, STTK ry, Työtömien keskusjärjestö ry, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, Työllisyysrahasto, Suomen Fysioterapeutit ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry, työ- ja elinkeinoministeriö, vakuutus-oikeus ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiovarainministeriö ilmoitti, ettei sillä ole asiaan liittyen erityistä lausuttavaa.

Yleisesti lausunnonantajat katsoivat, että esityksen tavoitteet ja esitetyt muutokset ovat kannattavia.

Työ- ja elinkeinoministeriö esitti lausunnossaan, että työttömyysturvalain 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin viittaus 4 luvun uuteen 3 a §:ään. Tällä tavoin säilytettäisiin nykytila, jossa henkilöllä on mainitun 4 kohdan perusteella pätevä syy erota työstä vain silloin, kun hänellä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ja työstä saatava palkka on vähemmän kuin 1283 euroa kuukaudessa (2022). Hallituksen esitystä on muutettu työ- ja elinkeinoministeriön ehdottamalla tavalla.

Saaduissa lausunnoissa ehdotettiin muutosta suojaosan määrään ja osa-aikaisesta työstä lomautetun etuus-oikeuteen. Koska tässä esityksessä ei ole tarkoitus esittää muita muutoksia lomautustilanteisiin kuin 4 luvun 3:ssä säädettyyn työaikatarkastelujaksoon tai 4 luvun 5 §:ssä säädettyyn etuuden määrään, ehdotukset eivät ole antaneet aihetta esityksen muuttamiselle.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 a luku Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

2 §. Pätevä syy työstä eroamiseen. Pykälän 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin viittaus 4 luvun uuteen 3 a §:ään. Muutoksella säilytettäisiin nykytila, jossa henkilöllä on mainitun 4 kohdan perusteella pätevä syy erota työstä vain silloin, kun hänellä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ja työstä saatava palkka on vähemmän kuin 1283 euroa kuukaudessa (vuoden 2022 tasossa).

4 luku Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

2 §. Sovittelujakso. Pykälän 4 momentissa säädetään erityisestä sovittelujaksosta. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi erityisestä sovittelujaksosta työttömyysetuuden sovittelun perusteena. Momentti kumottaisiin. Sovittelujakso olisi aina neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa tai kuukausi, vaikka jaksoon sisältyisikin päiviä, joilta etuus-oikeutta ei olisi. Muutoksen myötä kaikki sovittelujakson, neljän peräkkäisen kalenteriviikon tai kuukauden, aikana maksettu työtulo ja palkan

perusteena oleva työaika huomioitaisiin etuuden sovittelussa, vaikka palkka olisi maksettu sellaisena päivänä, jolta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jos sovittelujakson keskelle tai kahden peräkkäisen sovittelujakson ajalle sijoittuu aikaa, jolta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, ehdotuksen mukaan soviteltu etuus maksettaisiin tämän esteen ulkopuolelle sijoittuvalta ajalta sovittelujaksoa.

Pykälän 5 momenttia muutettaisiin siten, että kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksetun työtulon ja palkan perusteena olevan työajan jakaminen maksukuukaudelle ja sitä seuraaville kuukausille koskisi jatkossa vain tilanteita, joissa työnantaja on maksanut palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen. Palkanmaksukaudesta säädetään työsopimuslaissa ja lisäksi työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa voi olla määräyksiä palkanmaksukaudesta, kuten edellä kohdassa 2.2.3 on kerrottu.

Tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa kuukausipalkkaiselle henkilölle maksetaan normaalisti palkka kerran kuukaudessa, ja työnantaja maksaisi palkan yhdellä kertaa kahdelta kuukaudelta. Tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa palkanmaksu oikea-aikaisena ja oikeamääräisenä viivästyy työnantajasta johtuvasta syystä ja henkilölle maksetaan palkka tämän vuoksi vasta tavanomaista palkanmaksujaksoa myöhemmin. Tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisella tarkoitettaisiin myös tilannetta, jossa lauantaina tai pyhäpäivänä erääntyvä palkka maksetaan edellisenä arkipäivänä työsopimuslain säännöksen johdosta.

Tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisella ei tarkoitettaisi esimerkiksi tilannetta, jossa palkka maksetaan säännöllisesti 2 viikon välein, jollekin sovittelujaksolle kohdistuu tämän vuoksi 3 palkanmaksupäivää ja työtuloa maksetaan tämän vuoksi sovittelujaksolla kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Tällaisessa tilanteessa on kyse tavanomaisista palkanmaksukaudesta ja niihin liittyvistä palkanmaksupäivistä. Tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisella ei tarkoitettaisi esimerkiksi myöskään tilannetta, jossa peruspalkka ja lisät maksetaan säännöllisesti eri ajankohtina.

Etuudenhakija voi saada työtuloa samalle työnantajalle työskentelystä useamman työsopimuksen perusteella. Tällaisessa tilanteessa tulisi arvioitavaksi, sovelletaanko palkanmaksuun eri sopimusten perusteella eri palkanmaksukausia. Esimerkiksi säännöllinen osa-aikatyö ja keikkatyö samalle työnantajalle ja näihin liittyvät erilaiset palkanmaksupäivät eivät johtaisi tulon jakamiseen, vaikka sovittelujaksolla saman työnantajan eri työsuhteista maksamat palkat olisivat kertyneet kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, jos palkanmaksu olisi suoritettu tavanomaisten palkanmaksukausien mukaisesti.

Säännöstä sovellettaisiin sovittelujaksolla maksettuihin työtuloihin eikä soveltamista rajattaisi yhdellä kertaa maksettuihin työtuloihin. Näin ollen sitä sovellettaisiin sekä tilanteessa, jossa samasta työstä maksettaisiin esimerkiksi kahden kuukauden palkka yhtenä palkanmaksupäivänä että tilanteessa, jossa samasta työstä maksettaisiin kahden kuukauden palkka sovittelujaksolla eri palkanmaksupäivinä. Soveltamisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että palkanmaksussa on poikettu tavanomaisesta palkanmaksujaksosta.

Työtulojen jakamistilanteessa työaikavertailussa palkan perusteena olevat työtunnit jaettaisiin tasan vaikuttamaan niin monelle hakujaksolle kuin jolta palkka on ansaittu. Tämä vastaisi nykyistä vakiintunutta soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä.

3 §. Rajoitukset. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että kun henkilön päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai kun henkilön

työnteko on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa, työaikatarkastelujakso olisi nykyisen kalenteriviikon sijasta sovittelujakso. Sovittelujakso on neljä viikkoa tai kuukausi.

3 a §. *Työajan poikkeuksellinen arviointi.* Pykälä olisi uusi. Säännöstä sovellettaessa henkilöllä olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos työn luonteesta ja olosuhteista voidaan päätellä, ettei kokoaikatyön 80 %:n raja ylity.

Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen tutkittaisiin tarkan työajan valvonnan sijasta työn luonteen tai olosuhteiden perusteella. Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen edellyttäisi edelleen aina työajan osittaisuutta eli sovitteluperusteen olemassaoloa, joten esimerkiksi provisiopalkka-aloilla pelkkä palkkatulojen vähäisyys tai väheneminen ei olisi edelleenkaan peruste sovittelun päivärahan maksamiselle. Myös muilla aloilla kuin provisiopalkka-aloilla, joilla palkkaus perustuu kuitenkin pelkästään suoritukseen eikä työtä tehdä työnantajan tiloissa, työnantaja ei useinkaan valvo työaika. Myöskään kotityöntekijöiden työaika ei useimmiten valvota mitenkään. Tällaisiakin palkkausjärjestelmiä käytävillä aloilla saatetaan kuitenkin tehdä työtä, jossa työaikarajan alittuminen on suurella varmuudella todettavissa jo työn luonteen tai muiden olosuhteiden perusteella.

Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisi sellainen työ, johon käytettyä aikaa ei työnantajan toimesta rajoiteta alle kokoaikatyön rajan eikä työn luonne ole sellainen, että sitä olisi olosuhteista johtuen tarjolla vain rajoitettu määrä.

Ehdotetun säännöksen soveltamistilanteissa työttömyysetuuden hakijan tai työnantajan selviytyksiä työajasta voitaisiin lähtökohtaisesti pitää riittävänä osoituksena työaikarajan alittamisesta, vaikka työaika ei tarkasti valvottaisikaan. Asiaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti, kuten nykyisin.

Ne työskentelytilanteet, joissa palkan peruste ei ole työaika eikä työaika ole valvottavissa, ovat käytännössä vaihtelevia ja keskenään erilaisia, jolloin sääntelyn arvioidaan kattavan laaja-alaisesti edellä mainittuja tilanteita.

4 §. *Sovittelussa huomioon otettava tulo.* Pykälän 2 momentti kumottaisiin. Erityisestä sovittelujaksosta työttömyysetuuden sovittelun perusteena luovuttaisiin, ja tämä momentti koskee erityiselle sovittelujaksolle muodostettavaa laskennallista tuloa.

5 §. *Etuuden määrä.* Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi erityisestä sovittelujaksosta työttömyysetuuden sovittelun perusteena. Muutoksen vuoksi erityiselle sovittelujaksolle erikseen säädetylle suoja-osalle, josta nyt säädetään pykälän 2 momentin kohdassa 2, ei enää olisi tarvetta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kohdassa 1 suojaosan määrästä kuukauden sovittelujakson aikana, ja nykyisin kohdassa 3 säädetyistä suojaosan määrästä neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana säädettäisiin kohdassa 2.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

Työttömyysetuuden maksamiseen ennen ehdotetun lain voimaantuloa alkaneelta hakujaksolta sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita 4 luvun säännöksiä. Näin ollen lakia sovellettaisiin työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta hakujaksolta, joka alkaisi 1.1.2023 tai sen jälkeen.

Ehdotettua lain 4 luvun 3 a §:n säännöstä työajan poikkeuksellisesta arvioinnista voitaisiin kuitenkin soveltaa myös työttömyysetuuden maksamiseen, kun hakemus on saapunut työttömyyskassaan tai Kansaneläkelaitokseen ennen lain voimaan tuloa.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esityksen tavoitteena on edistää osittaisen työllistymisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamista sekä selkeyttää työttömyysetuuden maksuperusteista sovittelua.

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

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. 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). Sovitellun työttömyysetuuden määräytymisperusteiden selkeyttämisen arvioidaan kannustavan lyhytkestoisen työn ja osa-aikatyön vastaanottamiseen, koska selkeät työttömyysetuuden laskentasäännöt lisäävät työttömyysetuuden hakijan ymmärrystä lisätyön vaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin. Tavoitteiltaan esitys on siten perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen mukainen.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturva 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 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). Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.)

Työajan poikkeuksellista arviointia koskeva ehdotus selkeyttäisi ja vahvistaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä eikä ehdotuksella sen vuoksi katsota olevan vaikutusta työttömyysetuuden saajan kokonaistaloudelliseen tilanteeseen. Muiden ehdotettavien muutosten vaikutukset etuuden tasoon koskevat yksittäisiä työttömyysetuuden haku- ja sovittelujaksoja ja siten yksittäisiä etuusmaksueriä. Nämä muutokset eivät muuttaisi työttömyysetuuden saajan etuustasoa pitkäaikaisesti. Ehdotettavien muutosten ei voida katsoa muodostuvan 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain 2 a ja 4 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 4 luvun 2 §:n 4 momentti ja 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 4 luvun 2 §:n 4 momentti laissa 1439/2011,
muutetaan 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohta sekä 4 luvun 2 §:n 5 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 5 §:n 2 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohta laissa 380/2018, 4 luvun 2 §:n 5 momentti laissa 1314/2018, 4 luvun 3 §:n 1 momentti laissa 879/2019 ja 4 luvun 5 §:n 2 momentti laissa 1049/2013, sekä
lisätään 4 lukuun uusi 3 a § seuraavasti:

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

2 §

Pätevä syy työstä eroamiseen

Henkilöllä on pätevä syy erota työstä:

4) jos hänellä ei 4 luvun 3 ja 3 a §:n perusteella ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ja työstä maksettava palkka on vähemmän kuin 1 134 euroa kuukaudessa.

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

2 §

Sovittelujakso

Jos 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta ja jos tämä poikkeaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta, työtulo ja palkan perusteena oleva työaika jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja yhtä monelle sitä seuraavalle kuukaudelle kuin miten monelta kuukaudelta työtuloa on maksettu. Jos palkanmaksun ajankohdan ja muiden olosuhteiden perusteella kuitenkin on ilmeistä, että järjestelyllä on pyritty välttämään tulon huomioiminen sovittelussa, tulo sovitellaan jaksoille, joille palkan perusteena oleva työaika sijoittuu.

3 §

Rajoitukset

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa, jonka perusteella palkka maksetaan, 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa sovittelujakson aikana tai 1 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kalenteriviikon tarkastelujakson aikana ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehdään työaikalain (872/2019) 3 luvussa tarkoitettuun, lakiin perustuvaan säännölliseen työaikaan.

3 a §

Työajan poikkeuksellinen arviointi

Henkilöllä on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänelle maksetaan työtuloa työstä, jonka luonteesta ja olosuhteista voidaan päätellä, että kyse ei ole sellaisesta 3 §:ssä tarkoitettusta työstä, jonka työaika ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun työn työaikaa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon:

- 1) henkilön tai työnantajan selvitykseen perustuva ilmoitus työaikarajoituksen alittumisesta;
- 2) työn luonne työaikaa rajoittavana tekijänä;
- 3) työn suorittaminen muun työn tai sitovan opiskelun rinnalla;
- 4) muu vastaava peruste taikka selvitys.

5 §

Etuuden määrä

Suojaosan määrä on:

- 1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana;
 - 2) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Työttömyysetuuden maksamiseen ennen tämän lain voimaantuloa alkaneelta hakujaksolta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 4 luvun säännöksiä.
Tämän lain 4 luvun 3 a §:ää sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen kuitenkin myös, kun hakemus on saapunut työttömyyskassaan tai Kansaneläkelaitokseen ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Laki

työttömyysturvalain 2 a ja 4 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 4 luvun 2 §:n 4 momentti ja 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 4 luvun 2 §:n 4 momentti laissa 1439/2011,
muutetaan 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohta sekä 4 luvun 2 §:n 5 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 5 §:n 2 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohta laissa 380/2018, 4 luvun 2 §:n 5 momentti laissa 1314/2018, 4 luvun 3 §:n 1 momentti laissa 879/2019 ja 4 luvun 5 §:n 2 momentti laissa 1049/2013, sekä
lisätään 4 lukuun uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a luku

2 a luku

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

2 §

2 §

Pätevä syy työstä eroamiseen

Pätevä syy työstä eroamiseen

Henkilöllä on pätevä syy erota työstä:

Henkilöllä on pätevä syy erota työstä:

4) jos hänellä ei 4 luvun 3 §:n perusteella ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ja työstä maksettava palkka on vähemmän kuin 1 134 euroa kuukaudessa.

4) jos hänellä ei 4 luvun 3 ja 3 a §:n perusteella ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ja työstä maksettava palkka on vähemmän kuin 1 134 euroa kuukaudessa.

4 luku

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

2 §

2 §

Sovittelujakso

Sovittelujakso

Jos sovittelujaksoon sisältyisi sellaisia ajanjaksoja, joilta työnhakijalla on oikeus täyteen työttömyysetuuteen tai joilta hänellä ei ole oi-

(kumotaan)

keutta työttömyysetuuteen, sovittelujaksoa lyhennetään muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa näitä ajanjaksoja vastaavasti. Sovittelujakso voidaan yli neljä viikkoa kestävä osa-aikatyön alkaessa määrätä siten, että sovittelujaksot vastaavat osa-aikatyön palkanmaksujaksoja.

Jos 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, työtulo jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja yhtä monelle sitä seuraavalle kuukaudelle kuin miten monelta kuukaudelta työtuloa on kerralla maksettu. Jos palkanmaksun ajankohdan ja muiden olosuhteiden perusteella kuitenkin on ilmeistä, että järjestelyllä on pyritty välttämään tulon huomioiminen sovittelussa, tulo sovitellaan jaksoille, joille palkan perusteena oleva työaika sijoittuu.

3 §

Rajoitukset

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa, jonka perusteella palkka maksetaan, 1 §:n 2 kohdassa ja 1 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kalenteriviikon tarkastelujakson aikana tai 1 §:n 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa sovittelujakson aikana ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehdään työaikalain (872/2019) 3 luvussa tarkoitettuun, lakiin perustuvaan säännölliseen työaikaan.

Jos 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa sovittelujakson aikana maksetaan työtuloa kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta ja jos tämä poikkeaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta, työtulo ja palkan perusteena oleva työaika jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja yhtä monelle sitä seuraavalle kuukaudelle kuin miten monelta kuukaudelta työtuloa on maksettu. Jos palkanmaksun ajankohdan ja muiden olosuhteiden perusteella kuitenkin on ilmeistä, että järjestelyllä on pyritty välttämään tulon huomioiminen sovittelussa, tulo sovitellaan jaksoille, joille palkan perusteena oleva työaika sijoittuu.

3 §

Rajoitukset

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa, jonka perusteella palkka maksetaan, 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa sovittelujakson aikana tai 1 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kalenteriviikon tarkastelujakson aikana ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehdään työaikalain (872/2019) 3 luvussa tarkoitettuun, lakiin perustuvaan säännölliseen työaikaan.

3 a §

Työajan poikkeuksellinen arviointi

Henkilöllä on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänelle maksetaan työtuloa työstä, jonka luonteesta ja olosuhteista voidaan päätellä, että kyse ei ole sellaisesta

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §:ssä tarkoitetusta työstä, jonka työaika ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun työn työaikaa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon:

1) henkilön tai työnantajan selvitykseen perustuva ilmoitus työaikarajoituksen alittumisesta;

2) työn luonne työaikaa rajoittavana tekijänä;

3) työn suorittaminen muun työn tai sitovan opiskelun rinnalla;

4) muu vastaava peruste taikka selvitys.

4 §

4 §

Sovittelussa huomioon otettava tulo

Sovittelussa huomioon otettava tulo

Määrättäessä soviteltua työttömyysetuutta 2§:n 4 momentin mukaisen sovittelujakson perusteella sovittelujakson tulo on muutettava laskennalliseksi tuloksi kertomalla päiväpalkka luvulla 21,5. Päiväpalkka saadaan jakamalla työstä saatu tulo sovittelujaksoon sisältyvien laskennallisten työpäivien lukumäärällä.

(kumotaan)

5 §

5 §

Etuuden määrä

Etuuden määrä

Suojaosan määrä on:

1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana;

2) 300 euroa käytettäessä 4 §:n 2 momentin mukaista laskennallista tuloa;

3) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

Suojaosan määrä on:

1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana;

2) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Työttömyysetuuden maksamiseen ennen tämän lain voimaantuloa alkaneelta hakujak-solta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 4 luvun säännöksiä.

Tämän lain 4 luvun 3 a §:ää sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen kuitenkin myös, kun hakemus on saapunut työttömyys-kassaan tai Kansaneläkelaitokseen ennen tämän lain voimaantuloa.