

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti korotettavaksi työttömyysetuuden sovittelun suojaosaa eli sitä osuutta ansioista, jota ei huomioida maksettaessa soviteltua työttömyysetuutta. Työttömyysturvalaissa säädettyyn liikkuvuusavustukseen ehdotetaan väliaikaista poikkeusta kokoaikatyön työmatkaa koskevaan avustuksen edellytykseen. Laki ehdotuksen tarkoituksena on väliaikaisesti lisätä työllistymisen kannusteita huoltovarmuuden turvaamiseksi poikkeusoloissa maa- ja metsätalousministeriön toimialan kannalta kriittisissä tehtävissä, mutta myös laajemmin väliaikaisesti tukea työn vastaanottamista ja tuen saajien taloudellista tilannetta covid-19-epidemian vaikutusten vallitessa.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Työttömyysetuuden sovittelu	6
2.2 Liikkuvuusavustus	7
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.2 Kansalaisvaikutukset.....	11
4.2.3 Vaikutukset organisaatioihin.....	12
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin ja niiden toimintaan	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	15
6 Lausuntopalaute.....	16
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	17
8 Voimaantulo	17
9 Suhde muihin esityksiin.....	17
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	17
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	17
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	18
LAKIEHDOTUS	20
Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta	20
LIITE	22
RINNAKKAISTEKSTI.....	22
Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta	22

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama covid-19-tartuntatauti-epidemia. Tauti levisi nopeasti Kiinan ulkopuolelle. Huhtikuun alussa tapauksia oli todettu yhteensä yli miljoona maailmanlaajuisesti. Yli 180 maata on raportoinut tartunnoista. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Epidemian leviämisen hidastamiseksi hallitus päätti 12.3.2020 suosituksista ja varautumisesta. Hallitus suositteli muun muassa suurten yleisötilaisuuksien perumista ja pienempienkin tilaisuuksien osalta, että järjestäjät harkitsisivat riskiarvioiden pohjalta tilaisuuksien järjestämistä. Epidemia-alueilta palaavien henkilöiden suositeltiin sopivan työhön paluunsa ajankohdasta ja poissaolosta (kaksi viikkoa) yhdessä työnantajansa kanssa. Etätyötä suositeltiin laajemmaltikin, jos työtehtävät sen mahdollistavat. Lisäksi suositeltiin muiden kuin välttämättömien työmatkojen perumista ja lomamatkojen siirtämistä.

Tartuntojen vähentämiseksi suositeltiin myös rajoittaa ei-välttämätöntä toimintaa, kuten lähi-kontakteja harrastetoiminnassa ja muulla vapaa-ajalla. Erityisen tärkeänä tätä pidetään riskiryhmiin kuuluvien suojelemiseksi. Kansalaisten on noudatettava erityistä harkintaa ja varovaisuutta riskiryhmien kanssa asioidessa. Riskiryhmiin kuuluvat ikääntyneet tai perussaira.

Hyvin poikkeuksellisen tilanteen vuoksi ulkoministeriö antoi 14.3.2020 suosituksen, jonka mukaan toistaiseksi tulisi välttää matkustamista ulkomaille. Useat maat olivat tässä vaiheessa sulkenneet rajojaan ja asettaneet rajoituksia maan sisällä liikkumiseen.

Maaliskuun puolessavälissä pääministeri kutsui koolle parlamentaarisen neuvottelun toimista epidemiatilanteeseen varautumiseksi ja mahdollisen valmiuslainsäädännön käyttöönottamiseksi. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Tämän perusteella valmiuslain (1552/2011) 6 §:n mukainen valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annettiin eduskunnalle 17.3.2020.

Epidemia ja sen rajoittamistoimet sekä kansalaisten kokema pelko tautia kohtaan vähentävät merkittävästi taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus yrityselämään, kun yrityksillä ei ole ollut asiakkaita. Lisäksi useat yritykset ovat riippuvaisia rajat ylittävistä toimitusketjuista, jotka ovat häiriintyneet koronavirusepidemian levittyä maanosasta ja maasta toiseen. Myös yritysten rahoitusasema ja taloudelliset toimintaedellytykset ovat heikentyneet voimakkaasti hyvin lyhyen ajan kuluessa. Edellä sanotun johdosta työnantajan edellytykset tarjota työtä henkilöstölleen ovat heikentyneet nopeassa tahdissa.

Suomessa tehtiin viranomaisten arvion pohjalta 17.3.2020 listaus välttämättömistä huoltovarmuuden kannalta akuuteista tai toimialan toiminnan kannalta kriittisistä työtehtävistä sisältäen merkittävät huoltotyöt. Kriittiset työtehtävät ovat sellaisia, jotka eivät siedä viivästystä ja joiden suorittamatta jäämisellä olisi merkittävä vaikutus huoltovarmuuteen tai toimialan toimintaan. Alkutuotannossa maa-, puutarhatalouden osalta huoltovarmuuden kannalta akuutteja tai toimialan toiminnan kannalta kriittisiä työtehtäviä ovat muun muassa kotieläintuotannon sekä eläinten hoidon ja terveyden kannalta välttämättömät työt. Jälkimmäisiin tehtäviin kuuluvat esimerkiksi maatalouden lomitus, jossa kotieläintuotantoa harjoittava maatalousyrittäjä voi saada

sijaisen hoitamaan eläimiä puolestaan, kun hän pitää vuosilomaa tai esimerkiksi sairastuu. Pääministeri Marinin hallitus antoi maaliskuussa poikkeusluvan tuoda Suomeen ulkomailta 1 500 huoltovarmuuden kannalta kriittisiksi nimettyä maataloustyöntekijää. Heistä noin tuhannen oli määrä saapua Ukrainasta, mutta 26.4.2020 saatujen tietojen perusteella Ukrainan hallitus oli estänyt kausityöläisten lähtemisen maasta. Hallituksen esityksen valmistelun ajankohtana saatavien tietojen perusteella toistaiseksi Suomeen on päässyt vain noin 450 kausityöntekijää ja arvioiden mukaan Suomessa kuluvan satokauden ajalle tarve on yhteensä ainakin 15 000:lle työntekijälle. Tässä tilanteessa kotimaisen osaavan alkutuotannon työntekijöiden saanti korostuu.

Vuonna 2016 maataloilla työskenteli lyhytaikaisissa työsuhteissa yhteensä 32 600 henkeä. Kaikista maataloilla työskentelevästä ulkopuolisesta työvoimasta noin 15 800 oli ulkomaalaisia. Maaliskuussa 2020 työvoimapalveluissa maanviljelijät ja eläintenkasvattajat -ryhmän työtehtäviä etsi yhteensä noin 32 000 henkeä, joka sisältää kaikki työnhakijat eli myös töissä, koulutuksessa tai palvelussa olevat. Näistä työttömiä ja lomautettuja oli noin 17 000. Kaikkiaan ajalla 16.3.—7.5.2020 alkaneita lomautusjaksoja on ollut noin 194 000 henkilöllä. Osa lomautuksista on päättynyt, ja 7.5.2020 lomautettuja työnhakijoita oli noin 166 500. Edellä todetulla aikajaksona noin 22 000 henkilöllä alkoi työttömyysjakso.¹

Huhtikuussa 2020 oli työ- ja elinkeinoministeriön ennakkotietojen mukaan 5 051 uutta avointa työpaikkaa maanviljelijät ja eläintenkasvattajat -ammattiryhmässä. Avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista lähes 25 % oli Varsinais-Suomessa. Alueellisesti tarkasteltuna eniten työnhakijoita oli Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Lyhytaikaista työvoimaa ja ulkomaalaista kausityövoimaa käytetään puolestaan eniten Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa. Kotimaisen työvoiman tarjonta ja työpaikkojen sijainti ei siis tilastojen perusteella kohtaa.

Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamista koskevasta esityksestä antamassa lausunnossaan (MmVL 4/2020 vp), että kriittisimmät tehtävät ovat tällä hetkellä puutarha-alan kevättyöt sekä eläintuotannon eläinsuojelulliset työt. Eläintiloilla ulkomaisen kausityövoiman puute voi aiheuttaa yksittäisillä tiloilla vakavia eläinsuojelullisia ongelmia ja puutarhatiloilla koko kasvukauden tuotannon menettämisen. Myös peltoviljelyssä viljelyn onnistuminen vaatii ammattitaitoista työvoimaa kevättyöiden hoitoon. Valiokunta piti välttämättömänä, että ulkomaisen työvoiman lisäksi toteutetaan pikaisesti toimia kotimaisen työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi ja kotimaisen työvoiman saamiseksi alkutuotannon kausityöhön.

Hallitus linjasi neuvottelussaan 6.5.2020 maa- ja puutarhatiloilla tarvittavan kausityövoiman saatavuuden turvaamisesta sekä ulkomaisen kausityövoiman maahantulosta että kotimaisen työvoiman kannusteista. Kotimaisen kausityövoiman saatavuuden turvaamiseksi hallitus linjasi seuraavista toimista. Valmistellaan määräaikainen korotus työttömyysturvan suojaosaan. Laajennetaan työttömyysturvalainsäädännössä tarkoitettua liikkuvuusavustuksen käyttämahdollisuuksia määräajaksi. Toteutetaan luopumistuen ansiotulorajan määräaikainen soveltamatta jättäminen

Valtioneuvosto teki 6.5.2020 periaatepäätöksen, joka sisältää hallituksen tekemät linjaukset koronatoimien jatkamisesta sekä rajoitustoimien hallitusta ja asteittaisesta purkamisesta. Periaatepäätöksessä 6.5.2020 valtioneuvosto toteaa, että koska epidemian etenemisen hillitsemisessä on Suomessa onnistuttu toistaiseksi hyvin, on Suomessa mahdollista siirtyä asteittain epidemian

¹ Työ- ja elinkeinoministeriö/Koronaviruksen vaikutukset työllisyystilanteeseen.

hillinnän seuraavaan vaiheeseen. Hybridistrategiassa laajamittaisista rajoitustoimista siirrytään hallitusti aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja tartuntatautilain, valmiuslain ja mahdollisten muiden säädösten mukaiseen tehostettuun epidemian hallintaan. Tavoitteena on, että hybridistrategian avulla epidemiaa onnistutaan tehokkaasti hillitsemään mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa ja perusoikeuksien toteutumista haittaavasti. Osana periaatepäätöstä valtioneuvosto linjasi, että toistaiseksi rauhoittuneesta epidemiologisesta tilanteesta joutuksen voidaan ravitsemisliikkeiden avaaminen asteittain aloittaa 1.6.2020 edellyttäen, että tehtävien rajoitusten purkamisen vaikutukset ja myöhempi yleinen epidemiologinen tilannearvio sitä tukevat.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen tavoite mahdollistaa ihmisten ja yritysten sekä yhteiskunnan toiminnan avautumista kriittisimmäksi arvioidun vaiheen aikaisten rajoitusten jälkeen. Maaliskuun puoleessa välissä alkanut lomautusten ja työttömyyden voimakas kasvu ei kuitenkaan välttämättä taitu siten, että ihmiset palaavat takaisin kokoajatyöhön. Tämä voi koskea myös sellaisiakin huoltovarmuuden kannalta akuutteja tai toimialan toiminnan kannalta kriittisiä työtehtäviä kuin esimerkiksi kauppa ja laitospalvelut, jakeluliikenne ja postitoiminta sekä kansalaisten hyvinvointia ja peruspalveluita turvaavat tehtävät. Erityisesti alat, joiden toiminta ei ole huoltovarmuuden kannalta kriittistä ja jotka tämän vuoksi ovat voineet joutua rajoittamaan toimintaansa merkittävästi poikkeusolojen vallitessa, ovat avautumisessaan riippuvaisia kuluttajakäyttäytymisestä. Esimerkiksi erikoiskauppa ja ravitsemusliikkeet ovat joutuneet supistamaan toimintaansa, jälkimmäinen niiden toiminnan lakiin perustuvan rajoittamisen vuoksi. Ravitsemusliikkeiden mahdollisuudet tarjota työtä on tunnistettu 8.5.2020 eduskunnalle annettussa hallituksen esityksessä (HE 67/2020) laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä. Esityksen mukaan ratkaisuun sisältyvällä uudelleentyöllistämisen tuella tuettaisiin ravitsemisyriyten valmiutta ja kykyä työllistää työntekijöitä koronaepidemiaa edeltänyttä tilannetta vastaavalle tasolle toiminnan käynnistyessä rajoitusajan jälkeen. Tuen suuruudeksi ehdotetaan 1 000 euroa kutakin tuen piiriin luettavaa työntekijää kohden. Tukea maksettaisiin työntekijästä, jolle yritys maksaa palkkaa vähintään 2 500 euroa rajoitusvelvoitteen päättymistä seuraavan kolmen kuukauden ajalta. Kolmen kuukauden ajalle jaettuna tulona edellytyksenä oleva 2 500 euroa merkitsee sitä, että tukeen oikeuttava uudelleentyöllistäminen voi olla osa-aikaista. Esityksen mukaan tukea olisi mahdollista saada enintään siitä työntekijämäärästä, joka yrityksellä oli laskennallisesti kokoaikaisessa työsuhteessa helmikuussa 2020.

Työmarkkinoilla vallitsee työllistymisen tukemisen kannalta kahtalainen tilanne. Huoltovarmuuden kannalta keskeiseen maatalouden toimintaan tarvitaan työntekijöitä, ja tämä työ voi olla kokoaikaista tai osa-aikaista. Avainasemassa kotimaisen työvoiman osalta on työnhakijoiden hakeutuminen avoimiin työpaikkoihin ja työnantajien palkkaamista koskevat perusteet ja ratkaisut. Työnhakijat ja kausityön työpaikat eivät kuitenkaan sijaitse samalla alueella. Toisaalta laajamittaisista rajoitustoimista seuranneet muiden alojen lomautukset ja työttömyys eivät välttämättä pääty välittömään kokoaikatyöhön palaamiseen, vaan työnantajien mahdollisuudet tarjota työtä saattavat johtaa työn osittaisuuteen. Tällä esityksellä vastataan sekä kokoaikatyön vastaanottamisen tuen tarpeeseen silloin, jos työpaikka sijaitsee etäällä työttömän kotipaikasta, kuten maatalouden kausityön ollessa kyseessä tilanne voi olla. Keinona on liikkuvuusavustuksen väliaikainen muuttaminen. Samaan aikaan tuetaan työttömien taloudellisia mahdollisuuksia ottaa vastaan osa-aikatyötä tai lyhytkestoista työtä tai palata työhön osittaisesti tilanteessa, jossa kokoaikatyötä ei vielä välttämättä ole tarjolla. Keinona on työttömyysetuuden sovittelun väliaikainen muuttaminen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu Elinkeinoelämän keskusliitto EK:ta, KT Kuntatyönantajia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä, STTK:ta, Akavaa, Suomen Yrittäjät ry:tä, Teollisuusliitto ry:tä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:ta, Kansaneläkelaitosta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöä, Eläketurvakeskusta, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtiovarainministeriötä ja maa- ja metsätalousministeriötä.

Ahvenanmaan maakuntahallitusta on kuultu valmistelun aikana.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Työttömyysetuuden sovittelu

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

Jos lomautus toteutetaan niin, että viikoittaista työaika lyhennetään ja henkilö on lomautettuna kokonaisia työpäiviä, työttömyysetuutta ei sovitella. Tästä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 1 a §:ssä. Näissä tilanteissa työttömyysetuus maksetaan täytenä lomautuspäiviltä, eikä työpäiviltä saatava palkka tai palkan perusteena olevien työpäivien työaika vaikuta työttömyysetuuden määrään. Sama menettely koskee lomautukseen rinnastettavaa syytä, jossa työaika lyhennetään kokonaisina päivinä ja niin kutsuttua sääestettä.

Soviteltu työttömyysetuus määräytyy sovittelujakson työtulon perusteella. Sovittelujakso on jakso, jonka aikana työtulo maksetaan, ja lyhennetyt työviikon ja sääesteen tilanteissa jakso, jolle palkan perusteena oleva työaika sijoittuu. Sovittelujaksona pidetään pääsääntöisesti henkilön palkanmaksujaksosta riippuen kuukautta tai neljän peräkkäisen kalenteriviikon jaksoa. Ns. erityistä sovittelujaksoa käytetään silloin, kun tavanomaiseen sovittelujaksoon sisältyy sellaisia aikoja, joilta hakijalla on oikeus täyteen työttömyysetuuteen tai joilta hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Sovittelujakso voidaan myös yli neljä viikkoa kestävä osa-aikatyön alkaessa määrätä siten, että sovittelujaksot vastaavat osa-aikatyön palkanmaksujaksoja.

Palkka, joka sovittelussa huomioidaan, on sovittelujakson aikana maksettu työtulo, kun kyse on luvun 1 §:ssä tarkoitetuista sovittelutilanteista. Sovittelussa tulona otetaan huomioon palkka tai muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on saatu korvauksena työstä. Tällaisena vastikkeena pidetään myös työaikapankkiin säästettyjä tai sieltä nostettuja ansioita. Tuloneristä, jotka huomioidaan tai jätetään huomioimatta sovittelussa, säädetään valtioneuvoston asetuksessa työttömyysetuutta määrittäessä huomioon otettavasta tulosta (VnA 1332/2002).

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 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana

ja 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana. 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.

Lailla väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi (315/2020) on säädetty poikkeuksista työttömyysetuuden sovitteluun hakujaksoilla, jotka alkavat 1.5.2020 tai sen jälkeen ja alkavat viimeistään 31.10.2020. Muutoksilla on tavoiteltu etuus-hakemusten käsittelyn sujuvoittamista. Tämän vuoksi edellä todettuna aikana ei sovelleta, mitä työttömyysturvalaissa säädetään niin kutsutusta erityisestä sovittelujaksosta tai työtulon laskennallisesta muuttamisesta.

Työttömyysetuuden sovittelussa otettiin käyttöön suojaosa 1.1.2014. Vasta suojaosan ylittävät tulot vaikuttavat työttömyysetuuden määrään, jolloin 50 %:ia bruttotulosta pienentää muutoin maksettavaa työttömyysetuutta. 400 euron ansiotulo pienentää kuukaudelta maksettavaa työttömyysetuutta 50 eurolla ja 500 euron ansiotulo pienentää etuutta 100 eurolla kuukaudessa. Bruttomääräisesti ansiotulot siis lisääntyvät 400 euron ansiotuloilla 350 eurolla ja 500 euron tuloilla 400 eurolla. Koska ansiotuloja verotetaan kevyemmin kuin etuuksia, nettomääräisesti tulot lisääntyvät hieman enemmän. Työttömyysetuuden sovittelun suojaosan ja sovitellun päivärahan laskukaavan muodostama kokonaisuus on kansainvälisessä vertailussa jo nykyisellään antelias.²

Tästä huolimatta, väliaikaisesti ja poikkeuksellisessa tilanteessa, on mahdollista arvioida, että osittain työllistymisen kannustimena nykyinen suojaosa ei ole riittävä turvaamaan osittain työllistyvän taloutta työllistymiseen kannustavalla ja taloutta turvaavalla tavalla erityisesti, jos lisätyön saamisen mahdollisuudet ovat rajalliset työmarkkinoilla edelleen vaikuttavien poikkeusolojen vuoksi. Jos tässä poikkeuksellisessa tilanteessa työllisyyden ongelmana on kuitenkin työn kysyntä, suojaosan merkitys työllistymisen näkökulmasta on nykyisellään erittäin kannustava, edellä todettu VATT:n tutkimuskin huomioiden.

2.2 Liikkuvuusavustus

Liikkuvuusavustuksesta säädetään työttömyysturvalain 8 luvussa. Liikkuvuusavustus myönnetään työttömyysetuuteen oikeutetulle henkilölle, joka ottaa vastaan vähintään kaksi kuukautta kestävästä työsuhteesta tehtävän työn tai aloittaa vähintään kaksi kuukautta kestävästä työsuhteesta tehtävään työhön liittyvän koulutuksen. Jos liikkuvuusavustus on myönnetty työhön liittyvän koulutuksen perusteella, avustusta ei myönnetä työn vastaanottamisen perusteella.

Liikkuvuusavustuksen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että henkilön päivittäisen työhön tai koulutukseen liittyvän matkan kesto työn tai koulutuksen alkaessa ylittää keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn tai siihen liittyvän koulutuksen takia.

Työttömyysetuuteen oikeutettuna pidetään henkilöä, joka saa työttömyysetuutta tai jolle ei makseta työttömyysetuutta korvauksettoman määräajan, työssäolovelvoitteen, työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen, työttömyysetuudelle asetettavan omavastuun, työmarkkinatuen odotusajan tai sen tarveharkinnan vuoksi.

² Kyyrä, Matikka ja Pesola 2018; Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

Liikkuvuusavustus on työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan suuruinen. Mitä mainitun luvun 6 §:ssä säädetään lapsikorotuksen maksamisesta työttömyyspäivärahan saajalle, sovelletaan myös liikkuvuusavustuksen saajaan. Liikkuvuusavustus maksetaan 6 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla korotettuna, jos työpaikka tai koulutuksen järjestämispaikka sijaitsee yli 200 kilometrin etäisyydellä henkilön tosiasiallisesta asuinpaikasta taikka työn tai siihen liittyvän koulutuksen takia tehtyä muuttoa edeltävästä tosiasiallisesta asuinpaikasta. Oikeus lapsikorotukseen tai korotusosaan ratkaistaan työn tai siihen liittyvän koulutuksen alkamisajankohdan mukaisesti.

Liikkuvuusavustusta maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. Sitä maksetaan:

- 1) 30 päivän ajan työn tai koulutuksen alkamisesta, kun henkilö ottaa vastaan vähintään kaksi kuukautta kestävästä työn tai aloittaa tällaiseen työhön liittyvän koulutuksen;
- 2) 45 päivän ajan työn tai koulutuksen alkamisesta, kun henkilö ottaa vastaan vähintään kolme kuukautta kestävästä työn tai aloittaa tällaiseen työhön liittyvän koulutuksen; tai
- 3) 60 päivän ajan työn tai koulutuksen alkamisesta, kun henkilö ottaa vastaan vähintään neljä kuukautta kestävästä työn tai tällaiseen työhön liittyvä koulutuksen.

Liikkuvuusavustusta maksetaan enintään työsuhteen päättymiseen tai työhön liittyvän koulutuksen keskeyttämiseen asti. Sitä maksetaan samanaikaisesti vain yhden työsuhteen ja siihen liittyvän koulutuksen perusteella. Liikkuvuusavustusta maksetaan osa-aikatyön ajalta vain niiltä päiviltä, joina työnhakija on tosiasiallisesti tehnyt työtä.

Jos työsuhde, jonka perusteella henkilölle on maksettu liikkuvuusavustusta, päättyy kahden kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta, peritään liikkuvuusavustus takaisin työsuhteen alkamisesta lukien, jollei takaisinperintä ole kohtuutonta. Muutoin takaisinperintään sovelletaan, mitä työttömyysetuuden takaisinperinnästä säädetään. Vaikka työ päättyy kahden kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta, liikkuvuusavustusta ei peritä takaisin, jos työsuhteen päättymisen ei ole henkilön syytä työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Liikkuvuusavustuksen hakemiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin työttömyysetuuden hakemiseen. Avustushakemusta koskee siis esimerkiksi sama määräaika ja samat muotovaatimukset kuin työttömyysetuushakemusta, jolloin sitä on haettava jälkikäteen, jo kuluneelta ajalta. Liikkuvuusavustuksen hakemisesta ja maksamisesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksessa työttömyysturvalain täytäntöönpanosta (1330/2002). Asetuksen 3 §:n mukaan liikkuvuusavustusta haettaessa on esitettävä selvitys työsuhteen kestosta, työajasta, työn suorituspaikasta sekä annettava muut avustuksen myöntämiseksi ja maksamiseksi tarpeelliset tiedot. Työttömyysetuuden maksaja voi edellyttää työsopimuksen tai muun vastaavan selvityksen esittämistä. Työsopimuksen toimittamista voidaan edellyttää ainakin silloin, kun työsuhteeseen liittyvät avustusoikeuden kannalta merkitykselliset asiat eivät selviä riittävästi muista asiakirjoista. Kansaneläkelaitoksen maksaessa liikkuvuusavustusta avustus maksetaan maksukausittain jälkikäteen siten, että ensimmäinen maksukausi on kaksi viikkoa ja kukin seuraava maksukausi neljä viikkoa. Työttömyyskassan maksaessa liikkuvuusavustusta avustus maksetaan jälkikäteen neljän viikon tai kuukauden maksukausittain, kuitenkin siten, että ensimmäinen maksukausi voi olla edellä mainittua lyhyempi.

Liikkuvuusavustus on vähän käytetty ja huonosti tunnettu etuus, vaikka siitä on edellisten liikkuvuusavustusta koskevien hallituksen esitysten mukaan pyritty tiedottamaan laajasti. Liikku-

vuusavustusta voidaan pitää nykyisellään merkittävänäkin tukena työn vastaanottamisesta syn-tyviin matka- ja muuttokustannuksiin. Vuonna 2019 liikkuvuusavustusta maksettiin perusturva ja ansioturva yhteen laskien 2 966 henkilölle yhteensä noin 4,1 miljoonaa euroa. Keskimäärin liikkuvuusavustusta maksettiin 36,47 euroa päivässä 38 päivän ajan. Kustannus yhtä avustuksen saajaa kohden oli siis 1 374 euroa³. Liikkuvuusavustuksessa on merkittävää potentiaalia työn perässä liikkumisen edistämiseen, ja se voisi toimia tämän tavoitteen mukaisesti myös kausityön tekijöiden kohdalla.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on paitsi tukea maatalouden kausityön vastaanottamista ja liikkumista kausityön perässä, myös tukea muun työn vastaanottamista ja alueellista liikkuvuutta työn pe-rässä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden suojaosaa korotettaisiin väliaikaisesti nykyi-sestä 300 eurosta 500 euroon kuukaudessa ja 279 eurosta 465 euroon neljän kalenteriviikon aikana. Näillä muutoksilla tuettaisiin taloudellisesti osa-aikatyön ja lyhytkestoisen työn vastaan-ottamista paitsi maa- ja puutarhailojen kausityössä myös muussa työssä. Koska väliaikaiset poikkeukset koskisivat myös sellaista osittaista työtä, jossa etuudensaaja työllistyy jo ennen eh-dotettua muutosta, työttömyysetuuden suojaosan korottamisesta muodostuu väliaikainen työt-tömyysetuuden parannus tälle etuudensaajaryhmälle. Suojaosan korottaminen koskisi myös yri-tystoiminnan ansion sovittelua, mikä osaltaan tukee sivutoimisesti työllistyviä ja myös väliai-kaisesti työttömyysturvalakiin lisätyn lain 11 luvun 4 c §:n nojalla työmarkkinatukea saavia yrittäjiä, jälkimmäisen tilanteen osalta edellyttäen, että työmarkkinatuen haku- ja sovittelujakso tämän mahdollistaa kyseisen väliaikaisen työmarkkinatukea koskevan säännöksen voimassa-olon aikana.

Esityksessä ehdotetaan myös, että liikkuvuusavustusta voitaisiin väliaikaisesti maksaa kokoai-katyöhön, jos henkilön päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keski-määrin kaksi tuntia nykyisen kolmen tunnin sijasta tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia. Muutos ei koskisi työhön liittyvää koulutusta. Osa-aikatyöhön liittyvään liikkuvuus-avustukseen ei esitetä muutosta. Myös tämä muutos koskisi paitsi maa- ja puutarhailojen kau-sityössä tehtävää työtä myös muita solmittavia työsuhteita. Liikkuvuusavustusta ei myönnetä yritystoiminnassa työllistymisen perusteella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikainen korottaminen 5 kuukauden ajaksi (1.6.—31.10.2020) lisäisi työttömyysturvan suoria etuusmenoja yhteensä noin 25 milj. eurolla, josta ansioturvan osuus 16 milj. euroa ja perusturvan 9 milj. euroa. Valtion osuus lisääntyisi noin 12,5 milj. eurolla, Työllisyysrahaston osuus noin 8,5 milj. eurolla, kuntien menot 3 milj. eurolla ja työttömyyskassojen osuus vajaalla 1 milj. eurolla. Tällöin on arvioitu, että soviteltua päivä-rahaa saisi kuukausitasolla noin 25 prosenttia työttömistä sekä 10 prosenttia lomautetuista.

³ Kelan tilastotietokanta Kelasto

Näillä oletuksilla soviteltua päivärahaa saisi arviolta keskimäärin kuukaudessa noin 32 000 saajaa ansioturvassa ja perusturvassa noin 24 000 saajaa.

Näiden suorien menonlisäysten lisäksi suojaosan korottamisella olisi todennäköisesti vaikutuksia käyttäytymiseen ja työn tekemisen kannustimiin. Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosan on todettu parantaneen työttömien taloudellisia kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista tai osa-aikaista työtä. Kuitenkin niiden henkilöiden osalta, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen, suojaosat eivät ole yleisesti parantaneet työn vastaanottamisen taloudellisia kannustimia. Eniten kannustimet ovat parantuneet ansiopäivärahaa saavilla sekä niillä peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavilla, joiden puoliset ovat töissä. Lisäksi, kuten edellä on todettu, Suomessa käytössä oleva suojaosa ja sovitellun päivärahan yhdistelmä on kansainvälisessä vertailussa jo nykyisellään antelias.⁴ Mahdollisten myönteisten vaikutusten kääntöpuolena suojaosan korottaminen heikentää kannustimia siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön.⁵ Tästä syystä suorien menonlisäysten lisäksi suojaosan korotus voi sekä lisätä kokonaan työttömien osa-aikaisen työn tekemistä että työttömiksi tulevien osa-aikaista työntekoa. Ensin mainittujen osalta lisäys vähentää työttömyyspäivärahamenoa, jos täyden työttömyyspäivärahan sijaan maksetaan soviteltua etuutta. Samoin uusien työttömien osa-aikainen työnteko vähentää täyden etuuden määrää. Sitä vastoin jo nykyisellään osa-aikatyötä tekevien osalta muutos lisää työttömyysturvamenoa, kun heidän etuuteensa kasvaa.

Liikkuvuusavustuksen väliaikainen myöntäminen kokoaikatyöhön, jos henkilön päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia nykyisen kolmen tunnin sijasta tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia, voi taloudellisilta vaikutuksiltaan olla varsin laaja, sillä merkittävä osa edestakaisista päivittäisistä työmatkoista on nykyiselläänkin yli kahden tunnin mittaisia, etenkin pääkaupunkiseudulla. Tilastokeskuksen mallinnusten⁶ perusteella yli neljänneksellä suomalaisista työmatka kestäisi julkisella liikenteellä yli tunnin suuntaansa. Luku ei kuvaa todellista tilannetta ja mallinnuksesta puuttuu suuri osa pääkaupunkiseudun ulkopuolisista työmatkareiteistä, joten sitä tulee pitää esimerkinomaisena. Traficomin mukaan⁷ 12 prosenttia suomalaisten työmatkoista kuljetaan julkisilla kulkuneuvoilla. Tässä arviossa on oletettu, että työttömillä työnhakijoilla auton omistus on työllisiä harvinaisempaa.

Työnvälityksen vuositalaston mukaan työttömyydestä työllistettiin avoimille työmarkkinoille vuonna 2019 arviolta 240 000 kertaa. Jos työllistymisiä tapahtuisi työttömyysetuuksia saavilla 31.10.2020 mennessä noin 120 000, ja työllistyvistä puolet kulkisi työmatkansa julkisilla ja joka neljännellä julkisilla kulkevista työmatkat kestäisivät yli kaksi tuntia päivässä, kustannuksia syntyisi noin 21 miljoonaa. Autolla, pyörällä tai kävellen tapahtuvat edestakaiset päivittäiset työmatkat ovat tilastojen perusteella harvoin yli kahden tunnin mittaisia, joten niiden osalta kustannukset olisivat todennäköisesti kohtalaisen vähäisiä.

Muuttokustannuksiin liikkuvuusavustusta saavien määrää on vielä vaikeampi arvioida. Muutos voisi kuitenkin oikeuttaa esimerkiksi pääkaupunkiseudun sisällä muuttavia henkilöitä jonkin verran liikkuvuusavustuksen saamiseen. Mikäli muuttamisen myötä liikkuvuusavustusta saavia

⁴ Kyyrä, Matikka ja Pesola 2018; Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

⁵ esim. Kotamäki & Kärkkäinen 2014 <https://tem.fi/dms-portlet/document/2/411632>

⁶ <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2017/kohti-kestavaa-tyomatkaailua-polkisirto-puollessa-tunnissa-toihin/>

⁷ <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Faktakortti-HLT2016-tyomatkat.pdf>

olisi 2000 ja he saisivat avustusta täydet 60 päivää, etuusmeno lisääntyisi noin 4 miljoonaa euroa. Tällöin kokonaiskustannukset olisivat noin 25 miljoonaa euroa.

Yllä esitetty arvio on melko suuri suhteessa liikkuvuusavustuksen toteutuneeseen käyttöön tähän asti, ja se saattaa olla yliarvio. On kuitenkin mahdollista, että osa henkilöistä, joilla olisi ollut mahdollisuus saada sitä jo aiemmin, ei ole ollut edes tietoisia etuudesta, ja jättänyt siten hakematta sitä. Mikäli tietoisuus etuudesta lisääntyisi, myös käyttöaste voisi lisääntyä. On myös todennäköistä, että kahden tunnin edestakaisia työmatkoja on moninkertainen määrä yli kolmen tunnin matkoihin nähden, ja siten myös etuuden hakijoiden määrän ja tämän myötä kustannusten moninkertaistuminen edellä arvioidusta on mahdollista.

Toisaalta työn vastaanottamiseen liittyvien käyttäytymismuutosten myötä etuuden käyttö ja siten kustannukset voisivat olla potentiaalisesti vielä suurempia. Käyttäytymisvaikutukset voisivat edistää työvoiman nykyistä parempaa liikkuvuutta paitsi väliaikaisen muutoksen ollessa voimassa myös myöhemmin, mistä voi aiheutua positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tässä vaihtoehdossa nettovaikutus julkiselle taloudelle voisi olla etuusmenojen lisäystä pienempi, joskin valitsevassa poikkeuksellisessa työmarkkinatilanteessa työn tarjonta ei todennäköisesti ole työllisyyttä eniten haittaava tekijä. Siten ei liene ole perusteltua olettaa merkittäviä liikkuvuusavustuksen väliaikaiseen poikkeukseen liittyviä positiivisia käyttäytymisvaikutuksia juuri väliaikaisen muutoksen ollessa voimassa.

4.2.2 Kansalaisvaikutukset

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan osa-aikaista työtä teki vuosina 2014–2017 noin 15 % työllisistä. Näistä valtaosa, lähes 11 % teki jatkuvaa osa-aikatyötä ja vajaa 5 % määräaikaista osa-aikatyötä. Yhteensä osa-aikaista työtä teki noin 361 000 henkilöä. Vaikka koko-aikatyö toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen perusteella on työvoimatutkimuksenkin tilastotietojen perusteella edelleen tavanomainen työllistymisen peruste, osa-aikatyön määrässä on mahdollista havaita muutosta. Lisäksi osa-aikatyön tekemisessä on havaittavissa eroja sekä sukupuolen että iän perusteella. Erityisesti naisten tekemä osa-aikatyö on ollut kasvussa viime vuosina. Osa-aikatyön tekeminen korostuu erityisesti ikäryhmissä 15–24 vuotta (sekä miehet että naiset) ja 25–34 (erityisesti naiset). Osa-aikatyön tekemisen voitaneen ainakin osittain arvioida liittyvän elämänvaiheeseen, esimerkiksi opiskelun ja osa-aikatyön yhdistämiseen.

Työmarkkinoilla olevien⁸ tekemää osa-aikatyötä ja muuta osittaista työllistymistä voidaan arvioida soviteltua työttömyysetuutta koskevien tilastojen perusteella. Vuonna 2019 ansiopäivärahaa maksettiin 251 500 henkilölle ja perusturvan suuruista etuutta (peruspäiväraha tai työmarkkinatuki) maksettiin 331 600 henkilölle. Työttömyyden ja samanaikaisen osittaisen työllistymisen perusteella työttömyysetuus maksettiin soviteltuna ansioturvassa vajaalle 30 prosentille saajista ja perusturvassa noin 11 prosentille saajista.

Sovitellun ansioturvaa saajista 69 % sai soviteltua päivärahaa osa-aikatyön perusteella ja 26 % sai soviteltua päivärahaa lyhytkestoisen koko-aikatyön eli enintään 2 viikkoa kestävästä koko-aikatyön perusteella. Lopuissa 5 % sovitelluista tehtiin muun syyn perusteella. Sovitellun työttömyysetuuden saamisessa on eroa sukupuolten välillä. Naiset saavat soviteltua työttömyysetuutta miehiä useammin. Sovitellun työttömyysetuuden saamisessa on alakohtaisia eroja. Tarkasteltaessa sovitellun ansiopäivärahan saantia vuonna 2019, toimialakohtaisessa tarkastelussa korostuvat palvelu- ja myyntityöntekijät, erityisasiantuntijat, asiantuntijat ja rakennus-, korjaus- ja

⁸ Ei alle 25 vuotias päätoiminen opiskelija tai osa-aikatyötä ja osittaista perhevapaata yhdistävä henkilö.

valmistustyöntekijät. Näiden ryhmien sisällä vain rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöiden joukossa miesten tekemä osittainen työ oli naisten osittaista työllistymistä yleisempää. Sovitellun päivärahan maksamista koskevat erot perustunevat toimialojen välisiin eroihin työsuhteiden muodoissa (pitkäkestoinen kokoaikatyö suhteessa lyhyisiin työsuhteisiin, kokoaikatyö suhteessa osa-aikatyöhön). Sukupuolten väliset erot sovitellun ansiopäivärahan maksamisessa ovat seurausta työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta.

Liikkuvuusavustuksen käyttö on erittäin vähäistä, ja kuten edellä on todettu, sitä maksettiin vuonna 2019 perusturva ja ansioturva yhteen laskien 2 966 henkilölle yhteensä noin 4,1 miljoonaa euroa. Keskimäärin liikkuvuusavustusta maksettiin 36,47 euroa päivässä 38 päivän ajan. Kustannus yhtä avustuksen saajaa kohden oli siis 1 374 euroa. Avustukseen esitetty työmatkan kestoa koskeva väliaikainen poikkeus lisänee tietoisuutta avustuksesta mikä lisäisi myös liikkuvuusavustuksen käyttöä.

Liikkuvuusavustuksen edellytyksenä oleva työmatkaan kuluva aika on nykyisin yhtenevä työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetyn työn hakemis- ja vastaanottamisvelvollisuuden kanssa. Koska mainittua 2 a lukua ei muuteta, liikkuvuusavustuksen edellytysten lieventäminen on nimenomaan työnhakijoille suunnattu työn vastaanottamiseen kannustava muutos. Korvatessaan kokoaikatyöhön työllistyvälle työmatkasta tai työn perässä muuttamisesta syntyviä kustannuksia myös nykyistä lyhemmän työmatkan perusteella, avustus parantaa kokoaikatyöhön työllistyvien asemaa. Maa- ja puutarhatiloille työllistyvien osalta tuki voi erityisesti pehmentää taloudellisia vaikutuksia silloin, jos henkilö väliaikaisesti siirtyy asumaan työpaikan lähelle, mutta säilyttää edelleen oman varsinaisen asuntonsa.

4.2.3 Vaikutukset organisaatioihin

Työttömyysetuuden suojaosaan esitetty muutos aiheuttaa jonkin verran lisätyötä sekä Kansaneläkelaitokselle että työttömyyskassoille. Suojaosan korottaminen aiheuttaa ensinnäkin korjaustarpeen aikaisemmin toistaiseksi voimassa olevaksi tehtyihin sovittelupäätöksiin. Näiden päätösten korjaaminen edellyttää manuaalisyötä. Lisäksi muutoksen vuoksi Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen on muutettava tietojärjestelmiään ja varauduttava neuvontaa, ohjeistusta ja tiedottamista koskeviin tehtäviin. Muutos vaikuttaa myös työttömyyskassojen taloudelliseen tilanteeseen kasvattamalla työttömyyskassojen omalla vastuulla olevan etuusmenon määrää.

Liikkuvuusavustusta koskevalta osin ehdotus lisää sekä Kansaneläkelaitoksen että työttömyyskassojen työmäärää. Muutos on riippuvainen siitä, kuinka moni työttömyysetuuden saaja työllistyisi väliaikaisen poikkeuksen ollessa voimassa ja tulisi oikeutetuksi liikkuvuusavustukseen. Kansaneläkelaitos on erikseen tuonut kuulemisen yhteydessä esiin, että jos kolmannes esityksessä arvioituista uusista liikkuvuusavustuksen saajista olisi sen asiakkaita, käsiteltävien tapausten määrä olisi 5 000. Tapausten määrä siis kasvaisi nykyisestä, mikä tarkoittaisi, että liikkuvuusavustushakemuksia tulisi ohjata runsaasti myös sellaisille käsittelijöille, joille liikkuvuusavustus on tällä hetkellä vieras etuus.

Väliaikainen muutos liikkuvuusavustuksen ehtoihin edellyttäisi lisäksi jonkin verran tietojärjestelmätyötä sekä lomakemuutoksia. Liikkuvuusavustusta haetaan lomakkeella, joka on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen yhteinen lomakepohja. Lomakemuutosta ei välttämättä ehditä toteuttamaan lain voimaantuloon mennessä. Hakemukset voitaisiin kuitenkin käsitellä uuden työaikaedellytyksen mukaisesti myös nykyisen lomakkeen perusteella.

4.2.4 Vaikutukset yrityksiin ja niiden toimintaan

Tukiessaan työn vastaanottamista esityksessä ehdotetut väliaikaiset poikkeukset, työttömyysetuuden suojaosan korottaminen ja liikkuvuusavustuksen muuttaminen, tukevat yritysten mahdollisuuksia saada työvoimaa myös osa-aikaisena ja myös alueellisen liikkuvuuden lisääntymisen kautta. Tämä koskee myös kausityövoimaa tarvitsevia maa- ja puutarhatilayrityksiä, jolloin esityksellä olisi mahdollista myös turvata huoltovarmuuden kannalta keskeistä alkutuotantoa. Erityisesti näiden yritysten kannalta keskeistä on kuitenkin se, onko työttömillä työnhakijoilla, lomautetut mukaan lukien, sellaista osaamista tai oppimispotentiaalia, mitä maatalousyrittäjät tarvitsevat.

Maatalousyritysten työvoiman saannin varmistamisen kannalta keskeistä on myös se, missä määrin työttömät työnhakijat ovat työttömyysetuuden saajina lomautuksen vuoksi ja miten pitkistä lomautusjaksoista on kyse. Vaikka ehdotetuilla väliaikaisilla poikkeuksilla kannustetaan myös lomautettuja ottamaan vastaan työtä lomautusaikana, työn vastaanottamista kannustavat työttömyysturvalain säännökset eivät muuta sitä työoikeudellista tilannetta, joka vallitsee työntekijän ja lomauttaneen työnantajan välillä.

Yritysten, erityisesti maatalousyritysten, toimintamahdollisuuksia ja työvoiman saatavuutta arvioitaessa lähtökohta on, että lomautuksen aikana työntekijä voi ottaa vastaan työtä toiselta työnantajalta, kunhan kyse ei ole työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta kilpaillevasta toiminnasta. Koska merkittävä osa työttömyydestä ja lomautuksista kohdistuu majoitus- ja ravintola-alalle ja kaupan alalle, työvoimaa on mahdollista maatalouden kausityöhön löytää myös lomautetuista ilman riskiä kilpailevan toiminnan aiheuttamista haasteista. Maatalousyritysten tilannetta arvioitaessa tämä avannee yrityksille mahdollisuuden saada työvoimaa myös lomautetuista. Toisen työn lomautusaikana vastaanottaneella työntekijällä on kuitenkin ensisijainen vastuu ja lojaliteettivelvollisuus sitä ensimmäistä työnantajaa kohtaan, joka hänet on lomauttanut. Työsopimuslain 5 luvun 6 §:ssä säädetään, että jos työntekijä on lomautettu toistaiseksi, työnantajan on ilmoitettava työn alkamisesta vähintään seitsemän päivää aikaisemmin, jollei toisin ole sovittu. Työntekijällä mahdollisuus irtisanoutua toisen työnantajan palveluksesta 5 päivän irtisanomisaikaa noudattaen. Lomauttanutta työnantajaa koskeva ilmoitusaika on tarpeen toistaiseksi voimassa olevissa lomautuksissa, koska päättymispäivä ei ole tiedossa.

Työntekijän on palattava työhön lomautuksen päättyessä. Jos hän ei palaa työhön lomauttaneelle työnantajalle, kyse on työstä kieltäytymisestä. Palkatessaan lomautetun henkilön työnantajan tulisi ottaa huomioon tämä työhön paluun mahdollisuus. Tähän varautuminen on erityisen keskeistä siksi, että edellä todetulla tavalla covid-19-epidemiasta johtuvista alkaneista työnhauista valtaosa johtuu lomautuksista (noin 194 000 työnhakijaa), ja työn päättymisen on työnhaun alkamisen syy noin 22 000 työnhakijan kohdalla 16.3.2020 jälkeen. Lisäksi, kun lomautuksissa painottuu majoitus- ja ravintola-ala sekä kaupan ala, hallituksen periaatepäätös ja erityisesti ravitsemusalaan koskevat tukiehdotukset vaikuttanevat jossakin määrin työnhakujen ainakin osittaiseen päättymiseen.

Esityksen työvoiman tarjonnan lisäämistä koskevat tavoitteet ja työnantajille aiheutuva hallinnollinen taakka huomioiden yritysvaikutuksissa tulee ottaa huomioon myös tiedot, jotka sovitellun työttömyysetuuden hakija ja liikkuvuusavustuksen hakija tarvitsevat etuuden hakemista varten. Sovitellun työttömyysetuuden maksaminen edellyttää, että kyse on osa-aikatyöstä eli työstä, jonka työaika on enintään 80 %:ia kyseisen tehtävän kokoaikaisesta työajasta. Lisäksi edellytetään, että työnantaja pystyy valvomaan tehtyä työaikaa. Jotta sovitellun työttömyysetuuden hakija voisi etuuden saada ja myös saada hyväkseen väliaikaisesta poikkeuksesta seuraavan taloudellisen tuen parannuksen, työnantajan tulee voida esittää selvitys työntekijän tekemästä

työajasta. Tämä tapahtuu joko ilmoittamalla työaika työsopimuksessa tai vaihtoehtoisesti antamalla työttömyysetuuden maksajaa varten selvitys tehdystä työajasta. Jos kyse on urakkatyöstä, ja työaika ei valvota, oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ei synny.

Liikkuvuusavustuksen hakija puolestaan tarvitsee Kansaneläkelaitosta tai työttömyyskassaa varten selvityksen työn koko- tai osa-aikaisuudesta, sillä tämä vaikuttaa siihen, maksetaanko avustusta 5 päivältä viikossa vai ainoastaan työpäiviltä. Työsopimuksen tieto työpaikan sijainnista tarvitaan työmatkaan kuluvan ajan valvontaa varten. Lisäksi, jotta työttömyyden tai lomautuksen aikana vastaanotettu osa-aikatyö ei hidastaisi työttömyysetuuden käsittelyä, työnantajan tulisi joko ilmoittaa tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) mukaiseen tulorekisteriin lain 7 §:ssä tarkoitetut niin kutsutut täydentävät eli vapaaehtoiset tuloja koskevat tiedot tai vaihtoehtoisesti antaa palkkalaskelman tai -todistuksen muodossa työntekijälle selvitys tuloeristä, joista palkka muodostuu.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ennen hallituksen päätöstä selvitettiin myös muita vaihtoehtoja työn vastaanottamisen tukemiseksi tavoitteena tukea erityisesti kausityön vastaanottamista.

Selvitettävänä oli julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaista palkkatukea koskeva väliaikainen muutos. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua palkkatukea ei myönnetä henkilölle, vaan työnantajalle. Palkkatukea on mahdollista myöntää voimassa olevien säännösten mukaan myös maatalouden kausityöhön palkattavan työntekijän palkkauskustannuksiin, kun palkattava työntekijä on työtön työnhakija.

Myös kokonaan lomautettua henkilöä pidetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna työttömänä eli myös covid-19-pandemian takia kokoaikaisesti lomautetun työllistymistä voidaan edistää palkkatuella. Palkkatuen myöntäminen edellyttää kuitenkin, että työttömän työnhakijan työttömyyden arvioidaan johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja että palkkatuettu työ parantaa työttömän ammatillista osaamista (pois lukien vamman tai sairauden perustella myönnettävä palkkatuki ja yli 60-vuotiaan yhtäjaksoisesti vähintään vuoden työttömänä olleen palkkaamiseen myönnettävä palkkatuki). Lisäksi palkkatuen myöntäminen alle vuoden työttömänä olleen palkkaamiseen edellyttää, että työttömällä työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan riski työttömyyden pitkittymiseen yli vuoden ajaksi.

Elinkeino toimintaa harjoittavalle työnantajalle myönnettävään palkkatukeen sovelletaan EU:n valtiontukisääntöjä. Palkkatuki myönnetään joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena tai de minimis -tukena. Jos tuki laajennettaisiin sellaisiin työttömiin, jotka eivät kuulu ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, tulisi tuki myönnettäväksi de minimis -tukena. Maatalouden alkutuotannon sekä kalastus- ja vesiviljelyn alalla sovelletaan niitä koskevia omia de minimis -asetuksia, joissa on yleistä de minimis -tukea alhaisemmat tukikiintiöt. Kiintiöt eivät mahdollista työntekijöiden palkkaamista laajassa mittakaavassa saman työnantajan palvelukseen. Laajempi mahdollisuus myöntää palkkatukea maatalouden kausityövoiman palkkaamiseen edellyttäisi tukiohjelman erillistä notifiointia.

Nykyisen palkkatuen on katsottu olevan normaalisti työnantajien käytettävissä, eikä väliaikaisia muutoksia ole nähty tarkoituksenmukaiseksi, kun otetaan huomioon mahdolliset hyödyt, muutostarpeen ajallinen kohdentuminen sekä säädosvalmisteluun ja toimeenpanoon kuluva aika. Samoin ennen hallituksen päätöstä työttömyysetuuden sovittelun kehittämisen osalta selvitettiin

vaihtoehtoa, jossa maatalouden kausityöstä saatavaa tuloa ei lainkaan huomioitaisi työttömyysetuuden maksamisessa. Samoin selvitettiin vaihtoehtoa, että etuus voitaisiin maksaa kuten kokonaan työttömälle silloin, jos vastaanotettu työ on maa- ja metsätalouden kausityötä. Tältä osin todettiin, että muutos, jossa yhdellä alalla ansaittu tulo vapautettaisiin sovittelusta, merkitsisi sitä, että joko TE-toimisto tai vaihtoehtoisesti työttömyyskassat tai Kansaneläkelaitos joutuisi selvittämään, onko työsuhde solmittu poikkeuksessa tarkoitetun työnantajan kanssa. Tämä olisi uusi työvaihe, ja tahot, jotka muutosta toimeenpanevat, ovat jo nyt kuormittuneita työttömyyden ja lomautusten määrän kasvun vuoksi. Muutosta näin toteutettuna ei pidettykään tarkoituksenmukaisena. Lisäksi uudistus tarvitsisi sen arvioinnin, onko maa- ja metsätalouden kausityö huoltovarmuuden kannalta niin poikkeava muista huoltovarmuuden kannalta olennaisista aloista, että juuri maa- ja metsätalouden kausityössä työllistyvää olisi tullut kohdella toisin kuin muita osittain tai kokonaan työllistyviä, ja olisiko tälle erityiskohtelulle löydettävissä perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävä peruste.

Liikkuvuusavustuksen osalta esityksen valmistelun aikana arvioitiin syitä, joiden vuoksi avustus on niin vähän käytetty. Nopeassa arvioinnissa todettiin, että tieto liikkuvuusavustuksesta ei mitä ilmeisimmin ole tavoittanut henkilöitä, jotka sitä voisivat hakea. Muilta osin liikkuvuusavustukseen liittyviä käytännön ongelmia on poistettu vuoden 2018 alusta voimaan tulleilla lakimuutoksilla. Esityksen valmistelun yhteydessä vaihtoehtoina on ollut liikkuvuusavustuksen hakemisen kehittäminen tai yksinkertaistaminen, mutta hakuprosessissa ei havaittu korjattavia muutostarpeita.

Tämän jälkeen vaihtoehtoina ovat olleet edellytykset, jotka koskevat työmatkaan kuluvaan aikaan, eli tämän ajan väliaikainen lyhentäminen, tai edellytys, joka koskee työsuhteen kestoa, eli keskon väliaikainen lyhentäminen, tämä lähinnä ilman vastaavaa lyhentämistä myönnettävän liikkuvuusavustuksen keston. Molemmat vaihtoehdot lisääisivät tilanteita, joissa liikkuvuusavustus oikeus voi syntyä.

Nykyisten liikkuvuusavustuksen saajien työsuhteiden kestot näyttävät painottuvat lyhyisiin kahden kuukauden työsuhteisiin, sillä keskimäärin liikkuvuusavustusta on maksettu noin 38 päivältä. Tämän vuoksi on odotettavaa, että työsuhteen keston alentaminen yhteen kuukauteen lisääisi etuuden saajien joukkoa suhteellisesti melko paljon. Mikäli 10 000 uutta henkilöä saisi liikkuvuusavustusta 1–2 kuukauden työsuhteen myötä 15 päivältä, kustannukset lisääntyisivät noin 5,5 miljoonaa euroa. Arvio on esimerkinomainen, sillä on mahdotonta arvioida, kuinka moni todellisuudessa hakisi liikkuvuusavustusta alle kahden kuukauden työsuhteen perusteella.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Koska yksi keskeisistä esityksen tavoitteista on kausityövoiman riittävyysongelmien ratkaiseminen, ulkomaiden lainsäädäntöä ja muita ulkomailla käytettyjä keinoja on arvioitu erityisesti kausityövoiman tarjonnan kannalta. Kausityövoiman riittämättömyys on vakava ongelma koko Euroopassa. Työttömien ja lomautettujen pyritään saamaan kausityöhön erilaisilla työttömyysturvan joustoilla monissa EU-maissa. Maa- ja metsätalousministeriön tietojen mukaan esimerkiksi *Espanja* sallii työttömyyskorvauksen aikana myös tulot maataloustöistä. *Ranskassa* poikkeustilalain perusteella lomautettu henkilö saa osallistua maa- ja elintarviketalouden töihin menettämättä työttömyyskorvaustaan. Ainoana ehtona on, että sekä alkuperäinen että uusi työnantaja tekevät sopimuksen siitä, että työntekijä sitoutuu palaamaan alkuperäiseen työhönsä 7 päivän varoitusajalla. *Saksassa* puolestaan helpotetaan lomautettujen siirtymistä maatalous- ja elintarviketeollisuuden palvelukseen niin, että se olisi taloudellisesti kannattavaa ja mahdollista. Työtön ei menetä työttömyyskorvaustaan, jos työskentelee maataloustyössä. Lyhytaikaisen kausityöntekijöiden sosiaaliturvamaksun vapautusta on pidennetty 70 päivästä 115 päivään.

Ratkaisujen arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että työttömyysturvaa koskeva lainsäädäntö on kansallista ja järjestelmien rakenteet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi Saksassa osa työttömyysturvajärjestelmään luettavista järjestelyistä toteutuu lähinnä työnantajan palkkakustannuksien tukemisen kautta mekanismilla, jossa työtuntien vähentymisestä huolimatta työnantaja jatkaa palkanmaksua ja saa tähän tukea valtiolta. Suomessa toimeentulon turva sekä lomautetuille että työttömille järjestetään työttömyysturvajärjestelmästä, jolloin velvoitteet ja etuuden saannin edellytykset eivät myöskään poikkea sen perusteella, onko henkilö työtön vai lomautettu. Normaalitytilanteessa palkkatuki on työttömälle työnhakijalle tarkoitettu työllistymisedellytyksiä parantava palvelu. Hallitus on linjannut yritystukina valmisteltavista toimenpiteistä, joilla työnantajia tuetaan palkkakustannuksissa covid-19-epidemiaan liittyen.

6 Lausuntopalaute

Esitys on valmisteltu kiireellisesti (valtioneuvoston päätöksellä todettujen valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa) kannustamaan työn vastaanottamista. Varsinaista lausuntokierrosta ei ole ollut covid-19-tartuntatauti-epidemiasta johtuvien poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiman nopean valmistelun vuoksi mahdollista järjestää. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Käsillä olevia olosuhteita on pidettävä niin poikkeuksellisina, että lausuntokierroksesta poikkeamiselle on olemassa perustellut syyt.

Valmistelun aikana on kuultu Elinkeinoelämän keskusliitto EK:ta, KT Kuntatyönantajia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä, STTK:ta, Akavaa, Suomen Yrittäjät ry:tä, Teollisuusliitto ry:tä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:ta, Kansaneläkelaitosta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöä, Eläketurvakeskusta, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtiovarainministeriötä ja maa- ja metsätalousministeriötä. Esityksen organisaatiovaikutusten arviointi perustuu Kansaneläkelaitokselta ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä kuulemisen yhteydessä saatuun tietoon. Esityksen taloudellisia vaikutuksia ja kansalaisvaikutuksia koskevaa arviointia on täydennetty valtiovarainministeriöltä ja työ- ja elinkeinoministeriöltä saatujen kommenttien perusteella, ja työ- ja elinkeinoministeriön kommentteja on hyödynnetty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen kuvauksessa sekä eräiden tilastotietojen esiintuonnissa.

Kansaneläkelaitos ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry sekä työ- ja elinkeinoministeriö totesivat kuulemisessa liikkuvuusavustusta koskevan väliaikaisen poikkeuksen soveltamisen päättymisestä, että liikkuvuusavustusoikeus tulisi ratkaista koko myöntöajalta sen perusteella, milloin työsuhte on alkanut.

SAK ja Akava totesivat kuulemisen yhteydessä, että liikkuvuusavustusta koskevan väliaikaisen poikkeuksen tulisi koskea myös työsuhteeseen liittyvää koulutusta. KT Kuntatyönantajat esittivät selvitettäväksi, olisiko työn vastaanottamista mahdollista tukea korottamalla liikkumisavustuksen euromäärää nyt ehdotetun, myönnön edellytyksenä olevan työmatkaan käytettävän ajan lyhentämisen sijasta.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y. esitti kuulemisessa, että liikkuvuusavustuksella tuettavan työsuhteen kestoja koskeva edellytys poistettaisiin kokonaan. Se esitti myös, että kausityöhön työllistyvälle voitaisiin kuukauden ajan maksaa täyttä työttömyysetuutta työstä saatavan ansion lisäksi, eli tuloa ei soviteltaisi. Lisäksi MTK r.y huomauttaa myös, että nuorten ja opiskelijoiden palkkaamisen tarvittaisiin määräaikainen työkalu. Tämä toteutuisi ottamalla määräaikaaisesti käyttöön palkkatuki myös nuorille ja opiskelijoille sekä kotiutuville varusmiehille. Tässä nuorisopalkkatuessa ei olisi edeltävää työttömyysvaatimusta.

Edellä todetut ehdotukset eivät antaneet aihetta esityksen muuttamiseen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Työttömyysetuuden sovittelu. Pykälässä säädetään väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalain 4 luvussa oleviin työttömyysetuuden sovittelua koskeviin säännöksiin.

Esityksessä ehdotetaan pykälään lisättäväksi uusi 3 kohta, jossa säädettäisiin, että väliaikaisesti työttömyysetuutta soviteltaessa suojaosana sovellettaisiin 500 euroa, jos sovittelujakso on kuukausi, ja 465 euroa, jos sovittelujakso on neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa.

2 a §. Liikkuvuusavustus. Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin väliaikaisesta poikkeuksesta työttömyysturvalain 8 luvussa tarkoitettuun liikkuvuusavustukseen. Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, liikkuvuusavustusta voitaisiin myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia.

Muilta osin liikkuvuusavustusta koskevat säännökset säilyisivät ennallaan. Väliaikainen poikkeus ei koskisi työhön liittyvää koulutusta eikä osa-aikatyöhön liittyvää päivittäisen työmatkan keskimääräistä kestoja lyhennettäisi.

8 Voimaantulo

Lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee covid-19-epidemiatilanteen vuoksi poikkeusolot. Valtioneuvoston periaatepäätöksen 6.5.2020 perusteella poikkeusoloista aletaan siirtyä rajoitustoimien purkamisen vaiheeseen. Hallituksen esityksen valmistelun hetkellä on kuitenkin vaikea vielä ennustaa, kuinka kauan ja kuinka syvälle covid-19-epidemian taloudelliset vaikutukset ulottuvat. On mahdotonta tietää, kuinka kauan nämä tekijät vaikuttavat työmarkkinoilla yleisesti tai huoltovarmuuden kannalta akuutteihin työvoiman tarpeisiin. Lakiesitys olisi voimassa 31.10.2020 saakka, kuten muutettavaksi esitetty lakikin on. Soviteltua työttömyysetuutta saavien yhdenmukaisen kohtelun takaamiseksi työttömyysetuuden sovittelua koskevia muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi kaikkiin soviteltua työttömyysetuutta saaviin alkaen hakujaksosta, joka alkaa lain voimaan tullessa tai sen jälkeen ja päättyen hakujaksoon, joka alkaa viimeistään 31.10.2020. Liikkumisavustusta koskevaa muutosta sovellettaisiin lain voimaantullessa tai sen jälkeen alkavaan työsuhteeseen. Liikkuvuusavustusta ei kuitenkaan maksettaisi väliaikaisen poikkeuksen mukaisen työmatkaan kuluvan keskimääräisen ajan perusteella enää 1.11.2020 alkaen, vaikka sen maksuaikaa olisi edelleen jäljellä.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitus linjasi 6.5.2020 myös luopumistuen ansiotulorajan määräaikaisesta soveltamatta jättämisestä osana maa- ja puutarhatilojen kausityön tukemisen kokonaisuutta. Väliaikaisesta poikkeuksesta luopumistukeen annetaan erillinen hallituksen esitys.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotetuista määräaikaisesti sovellettavista poikkeusmenettelyistä säädettäisiin lailla. Lakiehdotukseen ei sisälly asetuksenantovaltuuksia, joita olisi arvioitava perustuslain 80 §:n nojalla. Poikkeusmenettelyjä koskevat säännökset ovat täsmällisiä, ja ne täyttävät perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Perustuslain 6 § edellyttää ihmisten yhdenvertaista kohtelua lain edessä. Perustuslain 6 § 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja se sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema ja varallisuus (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun kyse on työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä (PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 32/2000 vp, s. 2, PeVL 32/1997 vp, s. 3—4, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3, PeVL 17/1995 vp, s. 2). Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 5—7). Esimerkiksi tietyn henkilöryhmän suosimista työttömyysturvan suhteen on voitu pitää mahdollisena, mikäli se ei muodostu mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi (PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden sovittelussa sovellettavaa niin kutsuttua suojaosaa korotetaan väliaikaisesti, mikä parantaa työttömyysturvan ja ansiotulon muodostaman kokonaisuuden määrää. Muutos koskee kaikkia soviteltua työttömyysetuutta hakevia riippumatta siitä, milloin osittainen työ on alkanut, millä alalla etuudenhakija työllistyy tai onko kyseessä palkkatyö vaiko yrittäjätoiminta.

Liikkuvuusavustusta esitetään väliaikaisesti muutettavaksi siten, että poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, liikkuvuusavustusta voitaisiin myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimää-

rin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia. Muutos parantaa koko-aikatyöhön työllistyvien taloudellista tilannetta. Muutos koskee kaikkia työttömyysetuutta saavia, jotka näin työllistyvät palkkatyöhön. Muutos ei koske yritystoiminnan aloittamista.

Työttömyysetuuden sovittelua koskevaa väliaikaista poikkeusta voimassa olevaan lakiin ehdotetaan sovellettavaksi siten, että muutosten tullessa voimaan, säännöksiä sovellettaisiin hakujaksolla, joka alkaa voimaantulon jälkeen. Voimassaolon tai soveltamisen päättyessä väliaikaista poikkeusta sovellettaisiin vielä jaksolla, joka on alkanut voimassaolon tai soveltamisen aikana. Tältä osin työttömyysturvan hakijan etuuden määrään vaikuttaa se, miten etuuden hakujaksot ajoittuvat poikkeuksien soveltamiseen nähden. Kyse on näiden poikkeusten mahdollisimman sujuvasta soveltamisesta niin, että voimassa olevaan lakiin tehtävät väliaikaiset poikkeukset eivät hidastaisi etuushakemusten käsittelyä muutosvaiheessa.

Liikkuvuusavustusta koskevaa väliaikaista poikkeusta voimassa olevaan lakiin ehdotetaan sovellettavaksi lain voimaantullessa tai sen jälkeen alkavaan työsuhteeseen. Liikkuvuusavustusta ei kuitenkaan maksettaisi väliaikaisen poikkeuksen mukaisen työmatkaan kuluvan keskimääräisen ajan perusteella enää 1.11.2020 alkaen, vaikka sen maksuaikaa olisi edelleen jäljellä. Tältä osin liikkuvuusavustuksen hakijan tilanteeseen vaikuttaa se, milloin työsuhde alkaa suhteessa väliaikaisen poikkeuksen soveltamiseen.

Muutosten tavoitteena on turvata ja parantaa työttömyysetuuden hakijan oikeutta sosiaaliturvaan ajalta jona hän työllistyy kokonaan tai osittain. Väliaikaiset poikkeukset esitetään tehtäväksi tilanteessa, jossa työttömyysetuushakemusten käsittely voi toimeenpanijoiden toimista ja aiemmin hyväksytyistä väliaikaisista poikkeuksista huolimatta ruuhkautua, mistä voi aiheutua viivästyksiä työttömyysetuuksien maksamisessa. Ehdotetut poikkeukset olisivat myös voimassa väliaikaisesti ja verrattain lyhyen ajan. Ehdotettavien muutosten ei täten voida katsoa muodostuvan perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain (315/2020) 2 §:n 2 kohta ja
lisätään 2 §:ään uusi 3 kohta ja lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

2 §

Työttömyysetuuden sovittelu

Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 4 luvussa säädetään:

-
- 2) soviteltaessa yritystoiminnan tuloa, jos tuloissa on tapahtunut muutos laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi, tulot huomioidaan yrittäjän oman ilmoituksen perusteella;
 - 3) suojaosa on 500 euroa kuukauden sovittelujakson aikana ja 465 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

2 a §

Liikkuvuusavustus

Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, liikkuvuusavustusta voidaan myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneelta työttömyysetuuden hakujaksolta maksettavaan soviteltuun työttömyysetuuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain voimassa ollessa alkaneelta työttömyysetuuden hakujaksolta maksettavaan soviteltuun työttömyysetuuteen sovelletaan tätä lakia.

Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneen työn johdosta maksettavaan liikkuvuusavustukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain voimassaolon päättymisen jälkeen maksettavaan liikkumisavustukseen sovelletaan tämän lain voimassaolon päättyttyä voimassa olevia säännöksiä.

Helsingissä 20.5.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen

Laki

väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain (315/2020) 2 §:n 2 kohta ja
lisätään 2 §:ään uusi 3 kohta ja lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Työttömyysetuuden sovittelu

Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 4 luvussa säädetään:

1) soviteltaessa tuloa, sovitteluun ei sovelleta mainitun luvun 2 §:n 4 momentissa eikä 4 §:n 2 momentissa säädettyä;

2) soviteltaessa yritystoiminnan tuloa, jos tuloissa on tapahtunut muutos laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi, tulot huomioidaan yrittäjän oman ilmoituksen perusteella.

2 §

Työttömyysetuuden sovittelu

Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 4 luvussa säädetään:

2) soviteltaessa yritystoiminnan tuloa, jos tuloissa on tapahtunut muutos laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi, tulot huomioidaan yrittäjän oman ilmoituksen perusteella;

3) *suojaosa on 500 euroa kuukauden sovittelujakson aikana ja 465 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.*

2 a §

Liikkuvuusavustus

Poiketen siitä, mitä työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, liikkuvuusavustusta voidaan myöntää kokoaikatyöhön, jos päivittäisen työhön liittyvän matkan kesto työn alkaessa ylittää keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn takia.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.

Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneelta työttömyysetuuden hakujaksolta maksettavaan soviteltuun työttömyysetuuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain voimassa ollessa alkaneelta työttömyysetuuden hakujaksolta maksettavaan soviteltuun työttömyysetuuteen sovelletaan tätä lakia.

Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneen työn johdosta maksettavaan liikkuvuusavustukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain voimassaolon päättymisen jälkeen maksettavaan liikkumisavustukseen sovelletaan tämän lain voimassaolon päätyttyä voimassa olevia säännöksiä.