

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia.

Esityksessä ehdotetaan, että erityistä sovittelujaksoa ja siihen liittyvää laskennallista tuloa ei väliaikaisesti sovellettaisi. Lisäksi ehdotetaan, että työttömyysetuutta voitaisiin väliaikaisesti edelleen maksaa hakemuksen perusteella ennakkona enintään kuudelta kuukaudelta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2021 ja olemaan voimassa 31.12.2022 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	5
4.2.2 Kansalaisvaikutukset.....	5
4.2.3 Vaikutukset organisaatioihin.....	5
5 Lausuntopalaute.....	6
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	6
7 Voimaantulo	7
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	7
LAKIEHDOTUS	10
Laki työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.....	10
LIITE	12
RINNAKKAISTEKSTI.....	12
Laki työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.....	12

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Covid-19-epidemia ja epidemian torjumiseksi toteutetut rajoittamistoimet vähensivät keväällä 2020 merkittävästi taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä oli merkittävä vaikutus yritysten toimintaedellytyksiin, eivätkä yritykset pystyneet sopeuttamaan toimintaansa muuttuneisiin olosuhteisiin ilman työvoiman vähentämistoimia. Tämä johti työttömien työnhakijoiden ja työttömyysetuutta hakevien henkilöiden määrän nopeaan kasvuun. Käsillä olevasta tilanteesta johtuen työttömyysturvalainsäädäntöön tehtiin pikaisesti useita väliaikaisia muutoksia, joiden tavoitteena oli vahvistaa työttömäksi ja lomautetuksi jääneiden taloudellista asemaa.

Eduskunta edellytti hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2020 vp) antamassaan eduskunnan vastauksessa EV 32/2020 vp, että hallitus selvittää välittömästi keinoja työttömyysturvaetuuksien käsittelyn sujuvoittamiseksi ja varmistaa työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen etuuksien toimeenpanon niin, että etuudet pystytään maksamaan viivytyksettä. Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi (315/2020) tuli voimaan 11.5.2020. Lakiin tehtiin muutoksia kesäkuussa 2020 ja sen voimassaoloa on sittemmin jatkettu useaan kertaan. Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi on voimassa 30.11.2021 asti.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksen valmistelun aikana Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:lle, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lle, STTK:lle, Akavalle, Suomen Yrittäjät ry:lle, Työttömyyskassojen yhteisjärjestölle ja Kansaneläkelaitokselle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä kirjallisesti.

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

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan kuuden viikon lausuntoaikaa voidaan lyhentää vain perustellusta syystä. Esitetyt muutokset ovat merkityksellisiä erityisesti työttömyysturvan toimeenpanon näkökulmasta ja työttömyysetuuden maksajilla on ollut mahdollisuus osallistua valmisteluun jo ennen varsinaisen lausuntokierroksen alkamista. Tästä ja valmisteluajataulusta johtuen lausuntokierroksen kestosta poikkeamiselle on katsottu olevan perusteltu syy.

2 Nykytila ja sen arviointi

Erityinen sovittelujakso ja laskennallinen tulo

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.

Työttömyysetuuden sovittelua sujuvoitettiin 11.5.2020 voimaan tulleella lailla väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi siten, että niin kutsutusta erityisestä sovittelujaksosta ja siihen liittyvästä laskennallisesta palkasta luovuttiin väliaikaisesti. Sovittelujakso ja etuuden hakujakso ovat poikkeuksellisesti aina neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa tai kuukausi, vaikka jaksoon sisältyisikin päiviä, joilta etuusoikeutta ei ole. Kaikki kyseisen neljän peräkkäisen kalenteriviikon tai kuukauden aikana maksetut palkkapäivien mukaiset palkat ja palkan perusteena oleva työaika huomioidaan etuuden sovittelussa, vaikka palkka olisi maksettu sellaisena päivänä, jolta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Erityisestä sovittelujaksosta ja laskennallisesta palkasta luopumisen on koettu yksinkertaistaneen sovitellun työttömyysturvan toimeenpanoa. Toimeenpano-organisaatioilta 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.

Työttömyysetuuden maksaminen ilman päätöstä eli ns. ennakkomaksumenettely

Koronavirusepidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa säädettiin väliaikaisesti poikkeuksesta työttömyysturvalain 11 luvun 8 §:n, jossa säädetään työttömyysetuuden maksamisesta ilman päätöstä (laki 315/2020). Työttömyysetuuden maksajan arvioidessa, että hakemusta ei voida käsitellä 1 a §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä eikä päätöstä antaa 1 a §:n 2 momentin ja 3 momentin mukaisesti, se voi omasta aloitteestaan alkaa maksaa työttömyysetuutta ennakkona hakemuksen perusteella tekemättä päätöstä. Ennakkoa voi olla maksettuna yhteensä enintään kuudelta kuukaudelta tavanomaisen kahden kuukauden sijasta. Muutos tehtiin, koska ennakkoon maksamisen nykyistä laajamittaisemman ja tehokkaamman hyödyntämisen ajateltiin helpottavan toimeentuloturvan järjestämistä työttömyysturvajärjestelmästä hakemuserien lisäännyttyä voimakkaasti.

Ennakkomaksumahdollisuudesta on hyötyä kriisitilanteiden lisäksi tavanomaisen hakemuserien kausivaihtelun hallinnoinnissa. Laajennettua ennakkomaksua koskevan poikkeussäännöksen hyödyntämisen arvioidaan jääneen suhteellisen vähäiseksi. Ennakkoon maksaminen on aina työttömyysetuuden maksajan harkinnassa, eikä säädös velvoita maksajaa sitä käyttämään.

3 Tavoitteet

Tämän esityksen tavoitteena on väliaikaisesti mahdollistaa etuuden ennakkomaksu tavanomaista pidemmältä ajalta ja toisaalta poikkeamalla väliaikaisesti eräistä työttömyysetuuden sovittelun säännöksistä yksinkertaistaa työttömyysturvan toimeenpanoa ja näin keventää etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää. Väliaikaisiksi tarkoitetuilla säännöksillä on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen näkemyksen mukaan edistetty viivytyksetöntä ja etuuden saajien näkökulmasta läpinäkyvää ratkaisutoimintaa. Väliaikaiseksi esitettyjen poikkeusten voimassaoloaikana on tarkoitus tarkemmin arvioida, olisiko näistä etuuskäsittelyä keventävistä poikkeuksista tarkoituksenmukaista säätää pysyväisluonteisesti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että erityistä sovittelujaksoa ja laskennallista tuloa ei sovellettaisi 31.12.2022 asti. Lisäksi esitetään jatkettavaksi 31.12.2022 asti poikkeusta, joka koskee työttömyysetuuden maksamista ilman päätöstä. Työttömyysetuutta voitaisiin väliaikaisesti edelleen maksaa enakkona enintään kuudelta kuukaudelta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

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. Muutos pienentää päivärahaa hieman tilanteissa, joissa henkilö saa työtuloja, joita ei erityistä sovittelujaksoa sovellettaessa otettaisi sovittelussa huomioon. Vastaavasti muutos suurentaa päivärahaa hieman tilanteissa, joissa laskennallista työtuloa ei käytettäisi sovittelussa. Nämä vaikutukset koskevat yksittäisiä sovittelujaksoja eivätkä muuta kenenkään etuustasoa pitkäaikaisesti. Koska vaikutukset etuuden tasoon merkittävässä määrin kumoavat toisensa ja vaikutus kohdistuu vain yksittäisiin sovittelujaksoihin, voidaan arvioida, että kokonaisvaikutus etuusmenoihin on todennäköisesti vähäinen.

4.2.2 Kansalaisvaikutukset

Työttömyysetuuden sovittelua koskevilla väliaikaisilla poikkeuksilla on ollut tarkoitus keventää etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää, jolloin työttömyysetuus voitaisiin maksaa nopeammin etuushakijoille ja näin turvata hakijoiden toimeentulo. Samoin työttömyysetuuden maksaminen enakkona turvaa toimeentuloa työttömyysturvajärjestelmästä tilanteessa, jossa varsinaista päätöstä ei pystytä antamaan normaalissa käsittelyajassa.

Kuten edellä todettiin, erityisen sovittelujakson ja laskennallisen työtulon poistaminen pienentää sovitellun etuuden määrää yksittäisten sovittelujaksojen aikana joillain henkilöillä, ja kasvattaa sitä 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.

Vaikutus etuuden määrään kohdistuu henkilöihin, jotka saavat työttömyysetuuden lisäksi myös työtuloja, ja se on yleisesti ottaen sitä suurempi, mitä suurempi on työtulojen määrä. Muutos ei siis kohdistu heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin etuudensaajiin.

4.2.3 Vaikutukset organisaatioihin

Erityistä sovittelujaksoa ja siihen liittyvää laskennallista tuloa ei ole sovellettu toukokuusta 2020 lähtien. Työttömyysturvan toimeenpanossa tämän on koettu yksinkertainaneen etuuskäsittelyä ja vähentäneen sovitteutilanteisiin liittyviä asiakaspalveluyhteydenottoja sekä etuuspäättöksiin liittyviä valituksia.

Työttömyysetuuden maksajat ovat rekrytoineet paljon uutta henkilökuntaa aikana, jona poikkeussäännökset ovat olleet voimassa. Uudet työntekijät on koulutettu poikkeuslakien mukaiseen toimeenpanoon. Erityisen sovittelujakson ja laskennallisen tulon soveltamiseen palaaminen edellyttäisi henkilöstön uudelleen kouluttamista.

5 Lausuntopalaute

Esityksen valmistelun aikana Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT:lle, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lle, STTK:lle, Akavalle, Suomen Yrittäjät ry:lle, Työttömyyskassojen yhteisjärjestölle ja Kansaneläkelaitokselle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä kirjallisesti.

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

Esitykseen antoivat kirjalliset kommentit Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Kansaneläkelaitos, Akava ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestö.

Kommentoivat tahot pitivät esitystä pääasiassa tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana. Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, ettei perusteita poikkeusten jatkamiselle ole.

6 Säännöskohtaiset perustelut

4 luku *Sovitelu ja vähennetty työttömyysetuus*

9 §. Sovittelua koskeva väliaikainen poikkeus. Pykälä olisi uusi. Pykälän mukaan erityistä sovittelujaksoa ja laskennallista tuloa ei sovellettaisi 1.12.2021—31.12.2022 välisenä aikana.

Sovittelujakso ja etuuden hakujakso olisi aina neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa tai kuukausi, vaikka jaksoon sisältyisikin päiviä, joilta etuus oikeutta ei olisi. Muutoksen myötä kaikki kyseisen neljän peräkkäisen kalenteriviikon tai kuukauden aikana maksetut palkkapäivien mukaiset palkat 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 es-teen ulkopuolelle sijoittuvalta ajalta sovittelujaksoa.

Ehdotettu muutos vastaa väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 2 §:n 1 kohdassa säädettyä.

11 luku *Toimeenpanoa koskevat säännökset*

8 §. Työttömyysetuuden maksaminen ilman päätöstä. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollisuus maksaa työttömyysetuutta ennakkona laajennettaisiin väliaikaisesti. Ennakkoa voisi olla maksettuna yhteensä enintään kuudelta kuukaudelta nykyisen kahden kuukauden sijasta. Enakkoon maksaminen käyttäminen olisi aina työttömyysetuuden myöntäjän harkinnassa ja arvioitavissa.

7 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2021 ja olemaan voimassa 31.12.2022 asti.

Tätä lakia ehdotetaan sovellettavan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta hakujaksolta, joka alkaa 1 päivänä joulukuuta 2021 jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2022.

Laki väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi on voimassa 30.11.2021 asti ja sisältää tässä laissa jatkettavaksi ehdotetut väliaikaiset poikkeussäännökset. Lain voimaantulosäännöksen mukaan sitä sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta työttömyysetuuden hakujaksolta, joka alkaa viimeistään 30.11.2021. Poikkeuksia on tarkoitettu sovellettavan katkotta.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätaja takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien 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 tarkoitetusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.)

Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuskien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3—4, PeVL 11/2015 vp, s. 2—3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 2—3).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia 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, vammaisuuden, 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 väliaikaisen poikkeuksen jatkamista laskennallisesti muunnetun työtulon sekä erityisen sovittelujakson käyttämisessä työttömyysetuuden sovittelussa. Esityksen mukaan, jos soviteltava tulo on maksettu tavanomaista lyhyemmän sovittelujakson aikana, se huomioitaisiin maksetun suuruusena ilman laskennallista muuttamista.

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on väliaikaisesti helpottaa työttömyysetuuden saamisedellytyksiä, jotta etuushakemuksen käsittelyn edellyttämää työmäärää voitaisiin eräissä tilanteissa keventää ja käsittelyä jouduttaa. Osalla hakijoista päivärahan määrä voi ehdotettujen muutosten vuoksi olla nyky säännöksiin laskettua korkeampi, osalla päivärahan taso voi olla matalampi. Erityistä sovittelujaksoa koskevien nyky säännösten mukaan sovittelussa ei oteta huomioon niitä tuloja, jotka on maksettu esteen voimassaoloaikana. Ehdotuksen mukaisesti näiden henkilöiden tulot väliaikaisesti soviteltaisiin työttömyysetuuden kanssa, jolloin työttömyysetuuden määrä olisi nyky säännösten mukaisesti laskettua matalampi. Työttömyysetuuden hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta ehdotus tarkoittaisi sitä, että kaikkien hakijoiden tulot soviteltaisiin väliaikaisesti samojen säännösten mukaisesti.

Työttömyysetuuden sovittelua koskevia poikkeuksia ehdotetaan sovellettavaksi siten, että muutosten tullessa voimaan, säännöksiä sovellettaisiin hakujaksolla, joka alkaa 30.11.2021 jälkeen. Tältä osin on varmistettu jo voimassa olevien poikkeussäännösten saumaton soveltaminen tämän lain voimaan tullessa. Voimassaolon tai soveltamisen päättyessä poikkeuksia 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 etuushakemuksen käsittelyä muutosvaiheessa.

Muutosten tavoitteena on turvata työttömyysetuuden hakijan oikeutta sosiaaliturvaan työttömyyden ajalta nopeuttamalla helpottamalla työttömyysetuushakemuksen käsittelyä. Ehdotettavien muutosten ei voida katsoa muodostuvan perustuslain 6 §:n 2 momentin tai 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Esityksessä ehdotetaan poikkeusta työttömyysturvalain säännökseen, joka mahdollistaa työttömyysetuuden maksamisen hakemuksen perusteella ennakoon ilman päätöstä. Poikkeus koskee aikaa, jolta etuutta on voitu maksaa ennakoon. Tämän ajan pidennystä kahdesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen ehdotetaan jatkettavaksi. Ehdotuksen tarkoituksena on nopeuttaa kriisin aikana toimeentuloturvan saamista työttömyysturvajärjestelmästä sitä hakeville. Säännöksen mukaan työttömyysetuuden myöntäjän arvioiessa, että hakemuksen käsittelyaika tulee pitkitymään, se voisi omasta aloitteestaan alkaa maksaa työttömyysetuutta ilman päätöstä ennakkona. Kuten tavallisestikin, ennakon maksaminen edellyttäisi eräiden edellytysten toteutumista. Soveltaminen edellyttäisi työttömyysetuuteen oikeutetun tekemää hakemusta ja hänelle asiassa annettua myönteistä työvoimapolitiittista lausuntoa. Lisäksi ansiopäivärahan hakijan kohdalla merkitystä olisi sillä, että työssäoloehto on voinut täytyä työttömyyskassan jäsenyyssä aikana. Tällä turvattaisiin sitä, että työttömyyskassan maksamaa ennakkoa saisivat ihmiset, joilla ansiopäiväraha-oikeus on voinut täytyä. Työttömyysetuuden myöntäjä voisi sen jälkeen alkaa maksaa työttömyysetuutta ennakkona, mikä voisi tässä tilanteessa tapahtua myös työttömyysetuuden toimeenpanijan maksatusjärjestelmästä automaattisesti. Työttömyysetuuden myöntäjä antaisi hakijalle myöhemmin etuutta koskevan päätöksen, jossa myönnettävästä työttömyysetuudesta maksettu ennakko vähennetään.

Työttömyysetuuden toimeenpanijoihin sovelletaan yleisesti niitä hallinnollisia säännöksiä, joita sovelletaan asioiden käsittelyyn julkishallinnossakin, kuten hallintolakia (434/2003), julkisuuslakia (621/1999) ja tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä siinä säädetyllä tavalla. Esityksen valmistelussa on arvioitu ehdotuksen olevan yhteensopiva luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja sen 22 artiklan 1 kohdan kanssa sekä kansallisen tietosuojalain (1050/2018) kanssa. Ennakoon maksamista mahdollistavassa säännöksessä ei ole kyse yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamasta automaattisesta yksilötason päätöksenteosta. Sen sijaan siinä on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun työttömyyden perusteella maksettava turvan riittävän oikea-aikaisesta saamisesta. Ehdotetun säännöksen soveltaminen edellyttäisi hakijan työttömyysetuuden toimeenpanijalle tekemää työttömyysetuushakemusta, hakijalle asiassa annettua myönteistä työvoimapolitiittista lausuntoa ja ansiopäivärahan hakijan kohdalla sitä, että hänen työssäoloehdonsa on voinut täytyä työttömyyskassan jäsenyyssä aikana. Lisäksi säännöksen soveltaminen edellyttäisi työttömyysetuuden toimeenpanijan arviota hakemuksen mahdollisesta käsittelytilanteesta ja arviota siitä, olisiko asiassa perustetta aloittaa työttömyysetuuden maksaminen ennakkona hakijan toimeentulon turvaamiseksi. Työttömyysetuuden toimeenpanijan on mahdollista hyödyntää myös automatisointia ennakoon maksamisen edellytyksien arvioinnissa. Työttömyysetuuden myöntäjän on pyrittävä käsittelemään asia viivytyksettä ja annettava asiassa työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n mukaisesti työttömyysetuutta koskeva päätös. Vasta tämä päätös on yksilötason päätös työttömyysturvaoikeudesta. Tähän päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n mukaisesti.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 8 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 473/2009.

lisätään 4 lukuun väliaikaisesti uusi 9 § seuraavasti:

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

9 §

Sovittelua koskeva väliaikainen poikkeus

Poiketen siitä, mitä tässä luvussa säädetään, sovitteluun ei sovelleta 2 §:n 4 momentissa eikä 4 §:n 2 momentissa säädettyä 1 päivän joulukuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2022 välisenä aikana mainitut päivät mukaan lukien.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

8 §

Työttömyysetuuden maksaminen ilman päätöstä

Ennakkoa voi olla maksettuna yhteensä enintään kuudelta kuukaudelta. 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 ennakkomaksuna liikaa maksamansa etuuden määrän.

HE 202/2021 vp

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____ ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.
Tätä lakia sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta hakujaksolta, joka alkaa 1 päivänä joulukuuta 2021 tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2022.
Lain 11 luvun 8 §:n 2 momenttia sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen myös, kun hakemus olisi saapunut ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä 21.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 8 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 473/2009.

lisätään 4 lukuun väliaikaisesti uusi 9 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

9 §

Sovittelua koskeva väliaikainen poikkeus

Poiketen siitä, mitä tässä luvussa säädetään, sovitteluun ei sovelleta 2 §:n 4 momentissa eikä 4 §:n 2 momentissa säädettyä 1 päivän joulukuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2022 välisenä aikana mainitut päivät mukaan lukien.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

8 §

Työttömyysetuuden maksaminen ilman päätöstä

Ennakkoa voi olla maksettuna yhteensä enintään kahdelta kuukaudelta. Ennakko vähennetään myöhemmin myönnettävästä työttömyysetuudesta etuutta maksettaessa. Ennakko voidaan katsoa myös muun myöhemmin myönnettävän työttömyysetuuden ennakosuorituksi. Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi tällöin kuitata myöhemmin

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

8 §

Työttömyysetuuden maksaminen ilman päätöstä

Ennakkoa voi olla maksettuna yhteensä enintään *kuudelta* kuukaudelta. Ennakko vähennetään myöhemmin myönnettävästä työttömyysetuudesta etuutta maksettaessa. Ennakko voidaan katsoa myös muun myöhemmin myönnettävän työttömyysetuuden ennakosuorituksi. Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi tällöin kuitata myöhemmin

Voimassa oleva laki

myönnettävästä etuudesta ennakkomaksuna liikaa maksamansa etuuden määrän.

Ehdotus

myönnettävästä etuudesta ennakkomaksuna liikaa maksamansa etuuden määrän.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

Tätä lakia sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen sellaiselta hakujaksolta, joka alkaa 1 päivänä joulukuuta 2021 tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2022.

Lain 11 luvun 8 §:n 2 momenttia sovelletaan työttömyysetuuden maksamiseen myös, kun hakemus olisi saapunut ennen tämän lain voimaantuloa.