

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

-
- **Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin**
-
- **Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiittää mahdollisuudestaan antaa lausunto.

Ehdotetulla yleistuella ei arvioida olevan olennaisia vaikutuksia työttömyyskassojen toimintaan. Kassojen jäsenistön osalta merkittävin muutos koskee henkilöitä, jotka ovat tähän asti saaneet peruspäivärahaa, koska eivät ole täyttäneet kassan jäsenyysehtoa, ja jotka tulevaisuudessa saisivat yleistukea. Näihin henkilöihin saattaisi jatkossa kohdistua yleistuen tarveharkinta, jota ei ole ollut peruspäivärahassa sekä mahdollisesti kahteen kertaan asetettava omavastuu-aika. Muita vaikutuksia työttömyyskassoihin aiheutuu muun muassa siitä, että peruspäivärahan ja työmarkkinatuen muuttuminen yleistueksi on huomioitava esim. neuvonnassa, viestinnässä ja päätösmalleissa siltä osin kuin niissä on viitattu peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen.

Työssäoloehdon seuranta

Esityksen mukaan työssäoloehdon täyttyminen ei olisi yleistuen saamisen edellytyksenä.

Kansaneläkelaitos seuraisi kuitenkin jatkossakin työssäoloehdon täyttymistä, koska työssäoloehdon täyttyminen nollaisi kotikunnan rahoitusvastuun perusteena olevan etuuspäivien kertymän myös työttömyyskassaan kuulumattomilla hakijoilla. Esityksen mukaan työttömyyskassaan kuuluvilta yleistuen saajilta työssäoloehto täytyisi edelleen tutkia siksi, että heille työssäoloehdon täyttyminen mahdollistaa siirtymän ansiopäivärahalle.

Kuten nykyään työmarkkinatuen odotusajassa, työssäoloehdosta luettava työ vähennettäisiin yleistuen saajalle asetettavasta odotusajasta. Myöskään tuen osittamista ei sovellettaisi, jos hakija

olisi täyttänyt työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon. Lisäksi työssäoloehdon täyttyminen tulee tutkia, koska työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla rahoitetaan jatkossakin yleistukea siltä osin kuin kyse olisi työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon täyttäneille henkilöille maksettavasta yleistuesta.

Työssäoloehdon seuraamiselle on Kelassa jatkossakin monia hyviä syitä, mutta työssäoloehdon seuraamisen merkitys muuttuu. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö haluaa tämän osalta tuoda esiin, että työssäoloehdon seuraamisen tulee olla täsmällistä, koska sen pohjalta voidaan osoittaa hakija siirtymään ansiopäivärahalle. Jotta ohjaus asioimaan työttömyyskassassa tapahtuisi oikein ja täsmällisesti, tulee myös työssäoloehdot seurata täsmällisesti.

Toisaalta yhtenä vaihtoehtona olisi mahdollisesti voinut olla se, että työttömyyskassat seuraisivat omien jäsentensä työssäoloehdon täyttymistä tulorekisteritiedoista myös niissä tapauksissa, joissa etuudensaaja on Kelassa yleistuen saajana. Tällaista vaihtoehtoa ei ole lainvalmistelun yhteydessä selvitetty, mutta se olisi kenties voinut olla mahdollinen. Tämä yhdistettynä muihin tekniisiin muutoksiin olisi mahdollisesti voinut mahdollistaa sen, että Kelan ei olisi tarvinnut seurata jatkossa lainkaan työssäoloehdon täyttymistä. Tällä olisi ollut Kelalle sen prosesseja yksinkertaistava ja hallinnollisia kuluja vähentävä vaikutus.

- Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista

-

- Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)

Omapastuuaika

Esityksen mukaan yleistuen ja ansiopäivärahan omapastuuaikoja ei voisi jatkossa enää yhdistää samalla tavoin, kuin nykyisin yhdistetään peruspäivärahan ja ansiopäivärahan omapastuuaikoja. Tämä voi aiheuttaa epäoikeudenmukaisia tilanteita, varsinkin kun työssäoloehdon ja kassan jäsenyysehdon laskenta tapahtuu hieman eri tavalla ja voi johtaa toisin sanoen siihen, että omapastuuaika voisi tulla tietyissä tilanteissa asetettavaksi kahteen kertaan lyhyen aikavälin sisällä. Erityisen epäoikeudenmukaiselta tilanne voisi tuntua yleistuen siirtymävaiheessa, jos työnhakija on saanut ensin peruspäivärahaa, josta on vähennetty omapastuupäiviä ja siirtymävaiheessa siirtyy yleistuen saajaksi ja siitä jäsenyysehdon täyttymisen vuoksi ansiopäivärahan saajaksi ja omapastuuaika tulisi asetettavaksi uudelleen.

Esimerkiksi jos henkilö liittyy kassaan 1.1.2025, hän täyttää työssäoloehdon 15.12.2025, mutta kassan jäsenyysehdon vasta 31.12.2025. Hän hakee 16.–31.12.2025 yleistukea, johon kuuluu 7 päivän omapastuuaika ennen maksamista. Jos yleistuen omapastuuaika ei ehdi täytyä ennen 1.1.2026, jolloin oikeus ansiopäivärahaan alkaa, voi omapastuupäiviä kertyä yli 7 päivää kahden kuukauden aikana.

Jos ja kun omapastuuaikoja ei voi yhdistää tai lukea hyväksi, tulisi ottaa käsittelyyn työttömyyskassojen ehdotus siitä, että kassan jäsenyyssika laskettaisiin samalla tavalla kuin työssäoloehto. Tällä hetkellä jäsenyysehto kertyy kuukausina ja työssäoloehto kalenterikuukausina, mikä johtaa siihen, että jäsenyysehto täyttyy eri aikaan kuin työssäoloehto. Toisin sanoen työssäoloehto voi tällä hetkellä täytyä viikkoja ennen kuin jäsenyysehto. Ongelmana on myös

kassoista toiseen siirtyminen, jos se ei tapahdu katkotta, koska tätä väliaikaa ei voida lukea jäsenyyssajaksi, vaikka työssäoloehdon voidaan katsoa kertyvän sinäkin aikana.

Jäsen joutuu tällä hetkellä hakemaan Kelan peruspäivärahaa, kunnes jäsenyysehto täyttyy. Jäsen joutuu hakemaan Kelan peruspäivärahaa myös silloin, kun työssäoloehto täyttyy kesken lomakorvauksen jaksotusajan ja Kela antaa vain jaksotuspäätöksen. Jatkossa haettavaksi tulisi yleistuki ja jos omavastuuajoja ei voi lukea hyväksi tai yhdistää, voi kassojen jäsenille aiheutua kohtuuttomalta tuntuvia tilanteita, joissa omavastuuajaksi tulisi asetettavaksi kahteen kertaan. Tämä olisi jäsenelle heikennys nykytilanteeseen nähden ja se lieenee hyvä kuvata myös vaikutustenarvioinnissa.

Jos kassan jäsenyysehto kertyisi samalla tavalla kuin työssäoloehto, vältettäisiin tietyissä tilanteissa lyhyet jaksot Kelan yleistuella ja mahdolliset kaksinkertaiset omavastuuajat. Lisäksi muutos vähentäisi tietojen lähettelyä kassojen ja Kelan välillä. Tämä helpottaisi toimeenpanoa niin kassoissa kuin Kelassakin, yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi järjestelmää ja olisi työttömyyskassan jäsenen kannalta ymmärrettävämpää.

Muutos olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n 1 momentti muutettaisiin seuraavanlaisesti: ”Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut työttömyyskassassa vakuutettuna vähintään 12 edellisen kalenterikuukauden aikana ja joka on vakuutettuna ollessaan täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.”

Muuta

Esityksestä jää epäselväksi, huomioidaanko yleistuki ansiopäivärahan vuositulomäärittelyssä. Jos tarkoitus on huomioida yleistuki vuositulomäärittelyssä, asetusta työttömyysetuutta määrittäessä huomioon otettavasta tulosta tulee muuttaa vastaavasti.

- **Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä (2 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)**

Yleistuen 19 §:n 3 momentin 5-kohdan mukaan yleistukeen sovelletaan työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työttömyysturvalain 6 §:n säännöstä kuntoutuksen työtoiminnan ajalta maksettavasta kulukorvauksesta. Selvyyden vuoksi varmistetaan, että sovelletaanko yleistukeen myös 6 §:n 1 momenttia, jossa säädetään kulukorvauksesta työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuville?

- **Lausuttavaa yleistuen toimeenpanosta ja muutoksenhausta (5 ja 6 luvut)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen tietojen saamista ja luovuttamista koskevista ehdotuksista (7 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen rahoituksesta (8 luku)**

-

- Lausuttavaa yleistukilain ehdotetusta voimaantulosta (9 luku)

Yleistuen siirtymäsäännöksessä todetaan: "Sovellettaessa tätä lakia otetaan huomioon työttömyysturvalain mukainen työttömyysetuuden saaminen, työssäoloehtoon luettava työ, työssäoloehdon täyttyminen ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyminen myös ajalta ennen tämän lain voimaantuloa."

Yleistukilain voimaan tullessa syntyy tulkinnallinen epäselvyys siitä, miten omavastuu aika tai peruspäivärahana maksetut työttömyyspäivät tulisi käsitellä tilanteissa, joissa henkilö siirtyy Kelan peruspäivärahasta ansiopäivärahalle. Tällä hetkellä siirtymäsäännöksissä ei ole yksiselitteisesti määriteltä, voidaanko Kelan aiemmin huomioima omavastuu aika/peruspäivärahana maksetut päivät ottaa huomioon, kun henkilö siirtyy peruspäivärahasta yleistuella ja heti sen jälkeen ansiopäivärahalle.

Esimerkkitalanne:

Henkilö on ollut työttömänä työnhakijana tammikuussa 2025 ja on saanut Kelasta peruspäivärahaa, jolloin Kela on ottanut huomioon 7 päivän omavastuuajan. Helmikuussa yleistuki tulee voimaan, ja henkilö siirtyy muutamaksi päiväksi yleistuella. Tämän jälkeen henkilön jäsenyysehto täyttyy ja hän siirtyy ansiopäivärahalle.

Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että henkilöltä perittäisiin uusi 7 päivän omavastuu aika ansiopäivärahan alussa, vaikka hänelle on jo tammikuussa määrätty omavastuu aika Kelan maksamassa peruspäivärahassa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa henkilö joutuu kahteen kertaan omavastuu aikaan — ensin Kelan peruspäivärahassa ja toisen kerran ansiopäivärahassa. Tämä voi näyttäytyä asiakkaalle ylimääräisenä karensina, jota ei voida pitää kohtuullisena siirtymävaiheessa. Epäselvää on myös se, huomioitaisiinko tällaisessa tilanteessa Kelan peruspäivärahana maksetut päivät ansiopäivärahan enimmäisajan laskurissa. Tulisiko uusi omavastuu aika asetettavaksi myös tilanteessa, jossa ansiopäivärahasta on siirrytty työmarkkinatuella ja työmarkkinatuella yleistuella?

Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan Kelan peruspäivärahassa huomioitu omavastuu aika ja peruspäivärahana maksetut päivät tulisi voida hyväksyä myös ansiopäivärahan omavastuu aikana ja laskurissa päivinä, jos ne liittyvät samaan työttömyysjaksoon (työssäoloehto ei ole täyttynyt välissä uudelleen).

- Muuta lausuttavaa ehdotetusta yleistukilaista

Valtion aluehallinnon uudistusta koskevan esityksen mukaan KEHA-keskuksen nimi muuttuisi vuoden 2026 alussa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Tämä nimenmuutos tulisi huomioida myös yleistukilakia koskevassa esityksessä nykyisen "elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen" sijaan.

Kansainväliset asiat

Esityksessä tulisi tarkentaa, että onko yleistuki EU-perusasetuksen (883/2004) 6 luvussa tarkoitettu "työttömyysetuus" vai 9 luvussa tarkoitettu "erityisiin maksuihin perustumaton rahaetus"? Jos kyseessä on erityisiin maksuihin perustumaton rahaetus, johtanee se siihen, että mitään

perusasetuksen 6 luvussa sanottua ei sovelleta yleistukeen. Jos tämä on ollut tarkoitus, niin sen olisi hyvä selventää esityksessä.

Esityksessä tulisi tarkentaa myös, että arvioidaanko yleistuessa asumista EU-säännösten mukaan lainkaan vai pelkästään asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 5, 6 ja 10 §:ien mukaan? Yleistukea koskevan lakiesityksen 1 luvun 6 §:ssä ei ole vastaavaa säännöstä kuin työttömyysturvalain 1 luvun 8 a §:n 2 momentissa on EU-säännösten huomioimisesta.

Esityksen kohdassa 4.2.5.2 on todettu, että yleistuki on hybridi, jossa on piirteitä työmarkkinatuesta, joka on erityinen maksuihin perustumaton rahaetus, mutta sitä maksetaan myös työttömyyden perusteella. Jos tarkoituksena on ollut, että asumista voitaisiin EU-lainsäädännön sijaan arvioida kansallisen lain perusteella, tulee se perustella esityksessä tarkemmin. Jos näin on tarkoitettu, voisiko tilanne johtaa toisin sanoen siihen, että niin kauan, kuin henkilö saa ansiopäivärahaa, arvioidaan asumista EU-lainsäädännön perusteella ja kun ansiopäivärahan enimmäisaika on päättynyt, mutta henkilö on edelleen työtön työnhakija, asumisen arviointi muuttuu kansallisen lainsäädännön perusteella tehtäväksi? Jos henkilö on oleskellut ulkomailla ansiopäivärahaa saadessaan ja enimmäisaika päättyy, alkaako kansallisen lain mukainen kuuden kuukauden arviointi enimmäisajan päättymisestä, vai huomioitaisiinko siihen jo aikaisempi EU-lainsäädännön mukainen oleskelu ulkomailla?

Esityksessä voisi tarkentaa, että vaikuttaako yleistuki väärässä maassa vakuuttamiseen. Vakuutusosoikeus on katsonut, että esimerkiksi Ruotsissa lyhytaikaisesti perusvakuutettuna olleen henkilön työskentely- ja vakuutuskaudet on voitu lukea Suomessa hyväksi. Kun Suomessa ei jatkossa enää ole Ruotsin perusvakuutusta vastaavaa etuutta peruspäivärahan poistuttua, voidaanko Ruotsissa ja Tanskassa ilman kassajäsenyyttä tehtyä työtä enää huomioida Suomessa lainkaan työssäoloehtoon?

Tällä hetkellä työttömyyskassat ilmoittavat jäsentensä osalta ja Kela muiden osalta jäsenyys- ja vakuutuskausia toisiin EU/ETA-maihin EESSIn kautta. Onko näin tarkoitus toimia jatkossakin? Ilmoitetaanko yleistuki jatkossa EESSIn kautta ja minkälaisena aikana? Joidenkin maiden osalta tietoja tarvitaan jopa 20 vuoden ajalta, mutta henkilö on saattanut olla vain muutaman vuoden työttömyyskassan jäsen. Ilmoittaako kassa jatkossa kaikki tiedot, vai meneekö kassajäsenyyden ulkopuolinen aika edelleen Kelan hoidettavaksi? Tämän osalta todetaan, että kassoilla ei ole mitään tietoja jäsenistään sen jälkeen, kun he ovat esimerkiksi eronneet kassan jäsenyydestä.

Yhteisjärjestö toivoo, että EU-säännösten soveltuvuuteen otettaisiin esityksessä laajemmin kantaa.

- **Lausuttavaa peruspäivärahaa koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**
 -
- **Lausuttavaa työmarkkinatukea koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**
 -
- **Muuta lausuttavaa työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista**
 -

- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden jaksosta
-
- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä
-
- Muuta lausuttavaa työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista
-

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Ehdotetaan harkittavaksi, olisiko tarpeen tehdä vaikutusten arviointi ja täsmentää säännöskohtaisissa perusteluissa kunnan rahoitusvastuun määräytymistä tilanteissa, joissa työttömyyskassan jäsen täyttää jäsenyysehdon ollessaan yleistuella ja siirtyy ansiopäivärahalle. Erityisesti siihen, miten yleistuella maksetut etuuspäivät vaikuttavat kunnan rahoitusvastuun kertymään.

Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen, että tilanteessa, jossa henkilö siirtyy ansiopäivärahalle täytettyään jäsenyysehdon yleistuen aikana, kunnan rahoitusvastuun laskenta ansiopäivärahan osalta alkaisi nolasta. Toisin sanoen yleistukena maksettuja etuuspäiviä ei huomioitaisi ansiopäivärahan rahoitusvastuun 100 maksupäivän kertymässä. Lisäksi ansiopäivärahan 100 maksupäivän laskeminen alkaisi uudelleen alusta sen jälkeen, kun henkilö on tullut työssäoloehdon täyttymisen jälkeen oikeutetuksi uuteen työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun enimmäisaikaan, joka sekin koskisi jatkossa vain ansiopäivärahaa.

Tämä olisi selkeä muutos nykytilaan nähden, mikä tullee kuvata säännöskohtaisissa perusteluissa sekä tehdä muutokselle vaikutusten arviointi.

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

-

Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 12 §:n 2 momentin muuttamisesta

-

Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain muuttamisesta

-

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

-

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

-

Laki takuueläkkeestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

-

Laki kansaneläkelain muuttamisesta

-

Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta

-

Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän eläkelain 32 ja 46 §:n muuttamisesta

-

Laki merimieseläkelain muuttamisesta

-

Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta

-

Laki työtapaturma- ja ammattitautilain 141 §:n muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain 97 §:n muuttamisesta

-

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 4 §:n muuttamisesta

-

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

-

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 45 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 ja 31 a §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain 93 §:n muuttamisesta

-

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta

-

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta

-

Laki ulosottokaaren muuttamisesta

-

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Muuta lausuttavaa

-

Villman Aki
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry