

Asia: VN/20721/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

Hallituksen esityksessä esitetään, että ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon. Esityksen mukaan palkansaajan jäsenyysehdon esitetään kertyvän kuukausina ja työssäoloehdon kalenterikuukausina. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa jäsenellä on 12 kalenterikuukauden työssäoloehto täynnä, mutta jäsenyysehto työttömyyskassassa ei ole täyttynyt. Jos työssäoloehdot ei kerrytetä ansaintaperusteisesti, jää epäselväksi, miten työttömyyskassan tulee neuvoa kassan jäseneksi liittyvää henkilöä oikeasta jäseneksi liittymisen ajankohdasta, jotta jäsenyysehto ja työssäoloehto täytyisivät yhtäaikaisesti. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että esityksen toimeenpanon kannalta työttömyyskassan jäsenyyden alkua koskevia seikkoja sekä jäsenyysehdon ja työssäoloehdon erilaisia kertymätapoja tulisi vielä selvittää tarkemmin ja määrittellä jäsenyysehtovaatimus mahdollisesti työssäolohtovaatimusta lyhyemmäksi TYJ:n lausunnoissaan ehdottamalla tavalla.

Paperityöväen Työttömyyskassa toteaa, että esitetty työssäoloehdon kertymisen malli on rakennettu pohjautuen kalenterikuukauden palkanmaksurytmiin. Esityksessä olisi hyvä huomioida esimerkeillä, miten mallia sovelletaan aloilla, joilla maksetaan kausipalkkaa esimerkiksi kahden viikon ansainta-ajoilta.

Esityksen mukaan palkansaajan työssäoloehdon tulisi kertyä 28 kuukauden mittaisen tarkastelujakson aikana. Aiemmin tarkastelujakso on ollut noin 4,7 kertaa vaadittavan työssäoloehdon pituinen. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että mikäli työssäoloehdot pidentetään, tulisi myös tarkastelujaksoa pidentää. Paperityöväen Työttömyyskassa ei kannata työssäoloehdon pidentämistä.

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Esityksen mukaan työssäoloehtokuukaudeksi luettaisiin kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Lisäksi 5 luvun 4 §:ssä todetaan, että ”Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavasta tulosta ja tulon kohdentamisesta.” Olennaista on, että palkan tulee olla vakiintunutta. Nykyisin voimassa olevassa työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa on 3 §:ssä lueteltu muut tulot, joita ei vakiintunutta palkkaa määritettäessä oteta huomioon. Tämän asetuksen 3 §:n mukaan huomioon ei oteta työhön perustumatonta tuloa, pääomatuloa tai tuloa, jota ei voida pitää vakiintuneena ja tällaiset tulot on lueteltu pykälässä. Näin ollen vakiintuneeksi palkaksi, joka kerryttäisi työssäoloehto, ei tultaisi katsomaan esimerkiksi lomarahaa, lomakorvauksia, luottamustoimesta maksettua luottamustoimipalkkiota ja työnantajan antamaa rahalahjaa. Asetuksessa tulee olemaan, tässä hallituksen esityksessä ehdotetun yhden lisäyksen jälkeen, yhteensä yli 20 kohtaa erilaisia korvauksia ja tuloeriä, joita ei lueta vakiintuneeksi palkaksi sekä viimeisenä kohtana on pykälässä mainittu ”muu edellä mainittuihin rinnastettava tulo”. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että todennäköisesti etuudenhakijat pitävät esimerkiksi säännöllisesti useamman kerran vuodessa maksettavia palkaneriä, kuten lomarahaa tai työnantajan tulokseen perustuvaa kvartaaleittain maksettavaa bonusta, heidän vakiintuneena palkkatulonansa. Tällöin työssäoloehdon kertymättä jääminen on vaikeasti ennakoitavissa ja ymmärrettävissä tilanteissa, joissa asetuksen mukaisen vakiintumattoman palkanerän vähentämisen jälkeen palkkasumma ei enää täytäkään työssäoloehdon kertymisen edellytyksenä olevaa summaa. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että järjestelmän yksinkertaistamisen ja selkeämmän ymmärrettävyyden vuoksi, kaiken henkilön työttömyysvakuutusmaksun alaisen tulon tulisi kerryttää työssäoloehto ansaintaperusteisesti huomioituna. Tämä lisäisi myös tulorekisterin käyttömahdollisuuksia ja sujuvoittaisi toimeenpanoa ja neuvontaa.

Esityksen mukaan työssäoloehto kertyisi pääsääntöisesti maksuperusteisesti, jolloin työttömyysturva-oikeuden ja tulevan ansiopäivärahan suuruuden kannalta ratkaisevaa olisi se, milloin palkka on maksettu, eikä se milloin työ on tehty. Maksuperusteisessa mallissa työssäoloehto voisi kertyä tai jäädä kertymättä sattumanvaraisesti sen mukaan minä kalenteripäivänä työnantaja maksaa palkan.

Paperityöväen Työttömyyskassa kannattaa tuloperusteisen työssäoloehdon toteuttamista ansaintaperusteisena. Ansaintaperusteisessa mallissa tulo kohdennettaisiin työsuhteen ajalle, mikä olisi oikeudenmukaisempi, tasapuolisempi ja helpommin etuudenhakijan ennakoitavissa oleva malli. Myös jakajan päiviin tehtävät vähennykset esimerkiksi palkattomalta sairausajalta voitaisiin kohdentaa todellisen tilanteen mukaisesti.

Hallituksen esityksessä on ansaintaperusteisen työssäoloehdon arvioinnin kohdalla todettu, että malli ei mahdollistaisi tulorekisterin käyttöä ainoana tarvittavana tiedon lähteenä (s. 63). Paperityöväen Työttömyyskassa toteaa, että nyt esitetty maksuperusteisen mallin 5 luvun 4 b §:n toimeenpano edellyttää myös palkan ansainta-aikojen selvittämistä eikä tulorekisterin tietosisältö

tällaisenaan välttämättä mahdollista toimeenpanoa pelkän tulorekisterin tiedoilla. Työttömyysturvassa on myös nykyisellään säännöksiä esimerkiksi työttömyysturvalain 4 luvun 3 §:n mukainen sovitellun päivärahan 80 % työaikarajan tarkastelu sekä 4 luvun 1 §:n 1–3 kohdassa tarkoitettu sovittelujakson aikana maksetun, mutta pidemmältä ajalta ansaitun työtulon jaksottaminen, joiden toimeenpano edellyttää ansainta-aikojen selvittämistä. Näin ollen Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että tulorekisterin pakollista tietosisältöä tulisi muuttaa siten, että se vastaisi työttömyysturvalain toimeenpanon vaatimaa tietosisältöä. Mikäli tulorekisterin tietosisältöä muutettaisiin, voitaisiin tuloperusteinen työssäoloehto toteuttaa ansaintaperusteisena. Tulorekisterin tulisi olla tekninen väline, joka palvelee lainsäädännön toteuttamista parhaalla mahdollisella tavalla ja kerää luotettavasti talteen sen tietosisällön, jota henkilöiden erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien täyttämiseksi tarvitaan. Substanssilainsäädäntöä ei tulisi rakentaa teknisen järjestelmän ehdoilla.

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

Esityksen mukaan: ”Tavoitteena on, että ansiopäivärahan määrä vastaisi mahdollisimman hyvin palkansaajan vakiintunutta tulotasoa.” Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että ansiopäivärahan määrä vastaisi henkilön vakiintunutta tulotasoa edellisen 12 kalenterikuukauden ajalta paremmin, jos päivärahan määrittelyssä huomioitaisiin ansaintaperusteisesti kaikki henkilön työttömyysvakuutusmaksun alainen palkkatulo vakiintuneena palkkana. Toimeenpanoa sujuvoitaisi, kun kaikki työttömyysvakuutusmaksun alaiset tulot kerryttäisivät työssäoloehdot ja ne kaikki huomioitaisiin myös päivärahan määrittelyssä. Tällöin toimeenpanossa ei tarvitsisi selvittää tulorekisteriin merkityistä yksittäisistä palkaneristä ovatko ne vakiintuneeksi palkkatuloksi katsottavaa tuloa. Tämä selkeyttäisi myös huomattavasti neuvontaa sekä tuloperusteisesti kertyvän työssäoloehdon ymmärrettävyyttä ja ennakoitavuutta.

Paperityöväen Työttömyyskassa esittää, että mikäli päivärahan määrittelyssä lasketaan kaksi puolikasta työssäoloehtokuukautta yhteen, jakajan päivien tulisi olla tällöin yhteensä 21,5 eikä 2 x 21,5.

Paperityöväen Työttömyyskassa kannattaa tuloperusteisen työssäoloehdon toteuttamista ansaintaperusteisena, jolloin myös päivärahan määrittely tehtäisiin ansaintaperusteisesti.

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

-

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Sovittelun suojaosasta luopuminen heikentää osa-aikatyötä tekevän ansiopäivärahaa merkittävästi ja saattaa näin ollen vähentää liittymishalukkuutta työttömyyskassoihin. Etenkin jos osa-aikatyö ei kerrytä työssäoloehdot, mutta työtulo kuitenkin vaikuttaa täysimääräisesti työttömyyspäivärahan maksamiseen. Osa-aikatyöstä soviteltava tulo voi olla työssäoloehdossa huomioitavaa tuloa huomattavasti suurempi summa, mikäli se sisältää sellaisia vakiintuneen palkan ulkopuolisia

palkaneriä, joita ei huomioitaisi työssäoloehdon kertymisessä, esimerkiksi lomarahaa. Paperityöväen Työttömyyskassa ei kannata suojaosan poistoa.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsikorotusten poistaminen niiden saajilta pienentää maksettavaa ansiopäivärahan määrää huomattavasti. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että näin merkittävä muutos heikentää lapsiperheiden taloudellista asemaa huomattavasti, etenkin jos talouden molemmat vanhemmat ovat työttöminä. Paperityöväen Työttömyyskassa ei kannata lapsikorotuksen poistamista.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että omavastuuajan pidentäminen heikentää sen täyttymisen mahdollisuuksia etenkin sellaisilla henkilöillä, jotka ovat esimerkiksi satunnaisesti lomautettuina lyhennetylle työviikolle. Etuudenhakija voi olla lomautettuna jokaisen kalenterikuukauden kolme ensimmäistä arkipäivää. Koska omavastuuajan tulee kertyä kahdeksan kalenteriviikon sisällä, ei kyseisellä tavalla täyty koskaan omavastuu aika eikä henkilölle tulla maksamaan ansiopäivärahaa, vaikka hän kalenterivuoden aikana menettäisi palkkansa yhteensä 36 täyden työpäivän veroiselta ajalta. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että omavastuupäivien määrää ei tulisi lisätä. Paperityöväen Työttömyyskassa ehdottaa, että omavastuuajan kahdeksan viikon enimmäisaikarajoitus poistetaan.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

-

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

-

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Siirtymäajan tulisi olla niin pitkä, että työttömyyskassat voivat täyttää neuvontavelvollisuutensa ja työttömyyskassaan jäseneksi liittyvä henkilö tietää työttömyyskassaan liittyessään, minkä pituiselta ajalta työssäoloehto tulee kerryttää. Kun laki tulee voimaan 1.1.2024, jäsenellä ei ole välttämättä enää mahdollisuuksia täyttää uuden lain mukaista työssäoloehdon vaatimusta ennen 2.9.2024. Tämä ilmenee esimerkiksi tilanteessa, jossa jäsen pohtii, kannattaako hänen liittyä jäseneksi työttömyyskassaan, kun hän aloittaa työsuhteen, jonka pituus on 9 kk ajalla 16.12.2023-15.9.2024. Hänen aloittaessaan työsuhteensa työssäoloehdon vaatimuksena on 26 viikkoa, mutta hänen jäädessään työttömäksi on se mahdollisesti 12kk. Mikäli hänen työsuhteensa päättyisi jo 15.8.2024, olisi hän kokoaikatyössä todennäköisesti täyttänyt työssäoloehdon. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että työsuhteen päättymispäivämäärä ja sen mukainen työttömyyden alkupäivä ei saisi asettaa etuudenhakijoita epätasa-arvoiseen asemaan. Siirtymäsäännöksessä tulisi huomioida tilanne niiden etuudenhakijoiden kohdalla, joilla on työssäoloehto 26 viikkoa täynnä ennen 2.9.2024,

mutta työttömyys alkaa kyseisen päivämäärän jälkeen ja 12kk työssäoloehto vaatimus ei täyty työttömyyden alkaessa.

Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että työssäoloehdon euroistaminen on niin suuri muutos työttömyysturvajärjestelmään, että muutoksen tekniseen toteuttamiseen sekä henkilökunnan kouluttamiseen työttömyyskassoissa on annettava riittävästi aikaa, joten voimaantulon tulisi olla aikaisintaan 1.12.2024.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Paperityöväen Työttömyyskassa toteaa, että tätä hallituksen esitystä koskevissa lausunnoissa esiin nostetut omavastuuajankäyttöä koskeva 5 luvun 13 §:n 2 momentti ja päivärahan uudelleen määrittelyä koskeva 6 luvun 8 §:n 2 momentti voivat tulla sovellettaviksi tilanteissa, joissa henkilön jokainen kalenterikuukausi kerryttää työssäoloehto. Työssäoloehto voi täytyä jokaisena kalenterikuukautena tilanteessa, jossa etuudenhakija esimerkiksi työskentelee osa-aikaisesti tai on lomautettuna lyhennetylle työviikolle. Mikäli osa-aikatyössä olevalla on maksuperusteisesti huomioitavan palkan mukaisia työtunteja sovittelujaksoilla yli 80 % kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta, ei hänelle välttämättä päästä asettamaan omavastuuajankäyttöä heti päivärahan määrittelyn jälkeen. Vastaavasti lyhennetylle työviikolle (esimerkiksi joka maanantai) lomautetulla voi omavastuuajankäyttöä kertyä yksittäisistä lomautuspäivistä seitsemän viikon aikana ja vasta kahdeksas lomautusmaanantai olisi enimmäisajan ensimmäinen maksupäivä, johon verrataan, kun tarkastellaan, tehdäänkö määrittelyä tai asetetaan omavastuuajankäyttöä uudelleen. Näissä tilanteissa etuudenhakijan työssäoloehdossa voi olla kertyneenä jo useampi kuukausi uutta työssäoloehto siinä vaiheessa, kun enimmäisajan ensimmäinen päivä maksetaan. Tällöin työssäoloehto hyvin todennäköisesti täyttyy ennen kuin on kulunut vuosi ensimmäisestä maksettavasta päivästä. Näissä tilanteissa päivärahaa ei määriteltäisi uudelleen eikä omavastuuajankäyttöä asetettaisi uudestaan, ainostaan enimmäisaikalaskuri nollattaisiin. Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että kyseisiä pykälä ei tulisi poistaa eikä muuttaa ilman, että tehdään perusteellinen vaikutusten arviointi.

Lomakorvauksen jaksotus on ehdotettu toteutettavaksi siten, että jakajana käytettävä päiväpalkka määritellään soveltuvin osin kuten ansiopäivärahan perusteena oleva palkka, mutta tuloista ei tehdä työntekijän eläkemaksusta ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta johtuvaa vähennystä. Mikäli lomakorvauksen päiväpalkka lasketaan kuten ansiopäivärahan perusteena oleva palkka määritellään nyt, se tehdään ansaintaperusteisesti. Näin ollen, mikäli lomakorvauksen jaksottaminen tulee voimaan ennen kuin työssäoloehto euroistetaan, tulisi myös työssäoloehto euroistaa ansaintaperusteisesti. Muussa tapauksessa lomakorvauksen jaksottamisen ei tulisi tulla voimaan ennen kuin päivärahan määrittelyn mahdolliset muutokset tulevat voimaan ja samalla lomakorvauksen perusteena olevan päiväpalkan laskeminen tulisi tapahtua soveltuvin osin samalla tavalla. Paperityöväen Työttömyyskassa nostaa myös esiin sen, että lomakorvausta ei katsota henkilön vakiintuneeksi palkkatuloksi, joten sitä ei huomioida, kun tarkastellaan työssäoloehtokuukausien täyttymistä eikä se ole mukana määriteltäessä sitä päiväpalkkaa, jolla lomakorvaus jaksotetaan vaikuttamaan. Paperityöväen Työttömyyskassa toteaa myös, että lomakorvauksen jaksottaminen kokoaikaisen työsuhteen päätyttyä tulee edellyttämään toimeenpanossa kokonaisharkintaa sen suhteen, millainen työ katsotaan kokoaikatyöksi, mikä

puolestaan on haasteellista ja resursseja vaativaa, eikä todennäköisesti mahdollista automaation hyödyntämistä. Paperityöväen Työttömyyskassa ei kannata lomakorvauksen jaksottamista.

Paperityöväen Työttömyyskassa katsoo, että tässä esityksessä lausuttavana olevat muutokset ovat niin suuria koko työttömyysturvajärjestelmään vaikuttavia muutoksia, että niistä lausumiseen ja niiden toimeenpanoon valmistautumiseen esitetty aika on kohtuuttoman lyhyt.

Äijälä Päivi
Paperityöväen Työttömyyskassa