

Asia: VN/6417/2022

Hallituksen esitys eduskunnalle palkansaajan työssäoloehdon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Palkansaajan työssäoloehto (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista ehdotuksista?

Ehdotetun 5 luvun 2 §:n mukaan "Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 6 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon." Säännöskohtaisten perustelujen mukaan "Koska jatkossa ei enää selvitettäisi sitä, minä tosiasiallisina päivinä kalenterikuukauden sisällä työtunnit on tehty, vaan kyse olisi pääsääntöisesti palkan maksuajankohtaan perustuvasta kalenterikuukausikohtaisesta tarkastelusta, työssäoloehtokuukausien kertymisessä huomioitaisiin sellaiset kalenterikuukaudet, joiden aikana työttömyyskassan jäsenyys olisi alkanut. Kalenterikuukausi voitaisiin lukea työssäoloehtokuukausien määrään, vaikka jäsenyys olisi alkanut kuukauden viimeisenä päivänä. Oikeus ansiopäivärahaan voisi kuitenkin alkaa vasta sen jälkeen, kun koko 6 kuukauden jäsenyysehto olisi täyttynyt."

Finanssivalvonta toteaa, että edellä oleva perusteluteksti viittaa siihen, että palkansaajan ansiopäivärahan 6 kuukauden työssäoloehto voisi täytyä, kun jäsenyyttä työttömyyskassassa on vähintään 5 kuukautta ja yksi päivä. Lakiteksti viittaa kuitenkin vähintään 6 kuukauden jäsenyysaikaan, jonka aikana työssäoloehdon tulisi täytyä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan lakitekstin sanamuoto ja perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset. Mahdollisten soveltamisongelmien välttämiseksi lakitekstiä tulisi selventää tältä osin, jos tarkoitus on säätää asiasta perustelujen mukaisesti.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun 5 luvun 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on myös todettu, että "Esityksellä ei olisi vaikutusta työttömyyskassan jäseneksi liittymistä tai jäsenyyden alkamista koskeviin edellytyksiin." Työttömyyskassalain mukaan palkansaajakassan jäseneksi voi päästä palkkatyöntekijä, jona pidetään sellaista palkansaajaa, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon.

Finanssivalvonta toteaa, että on tulkinnanvaraista, milloin työskentelyä on siinä määrin, että henkilön toimeentulon voidaan katsoa perustuvan toiselle tehtävään työhön eikä esimerkiksi sosiaalietuuksiin. Jos työtä tehdään siinä määrin, että se voidaan lukea työssäoloehtoon, lienee ainakin perusteltua katsoa, että kyseessä on palkkatyöntekijä, joka voi vakuuttaa itsensä työttömyyskassassa. Uudistettava työssäoloehto koskeva sääntely voi lisätä tulkinnanvaraisuutta

työttömyyskassaan liittymisajankohdan suhteen, koska ehdotuksessa työssäoloehto kertyy pääasiassa maksuperusteisesti kalenterikuukausittain entisen kalenteriviikon sijasta ja työttömyyskassaan liitytään tietyinä päivinä. Tulisiko sääntelyä tulkita niin, että riippumatta työskentelyn ajankohdasta, jäsenyys voisi alkaa milloin tahansa sellaisen kalenterikuukauden aikana, jona on maksettu palkkaa esimerkiksi vähintään 422 euroa kuukaudessa (vuoden 2021 tasossa)? Vai sovellettaisiinko jäsenyyden edellytyksenä olevaa palkkatyöntekijän asemaa ”ansaintaperusteisesti” niin, että kassan jäseneksi pääsee ajankohtana, kun työtä tehdään tosiasiallisesti riittävän paljon ja palkkaa myöhemmin tarkasteltuna kertyy riittävästi? Perustelutekstin viittausta voidaan tulkita niin, että ratkaisevaa olisi työn tekeminen ajankohtana, jona jäsenyyttä haetaan. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tätä asiaa olisi kuitenkin syytä käsitellä tarkemmin vähintään ehdotuksen perusteluteksteissä ja myös lakiteksteissä ainakin silloin, jos käytäntöä halutaan muuttaa.

Ehdotetun 5 luvun 4 b §:n 2 momentin mukaan "Sen jälkeen kun työssäoloehdon tarkastelujaksolla on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua palkansaajalla yhteensä viisi työssäoloehdossa huomioitavaa työssäoloehtokuukautta tai 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua palkansaajalla yhteensä 11 työssäoloehdossa huomioitavaa työssäoloehtokuukautta, työssäoloehtokuukaudeksi voidaan lukea kalenterikuukausi tai kaksi erillistä kalenterikuukautta, jona henkilö on ansainnut vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua määrän. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan 2 momentin ja ansaintaperiaatteen soveltamisesta muun muassa seuraavasti: "Jos työsuoritus jakautuisi kahden kalenterikuukauden ajalle, työssäoloehdon ansaintaperusteisuus tarkoittaisi sitä, että maksupäivän palkka tulisi jakaa vaikuttamaan työsuhteen ajalle kahden näiden kahden kuukauden osalta. Tässä noudatettaisiin työttömyysturvalain 3 luvun 2 §:n säännöstä siitä, että työttömyysetuuspäivien ja työ, omavastuu ja korvauspäivien lukumäärä kunakin kalenteriviikkona saa olla yhteensä enintään viisi. Jos siis työ alkaisi esimerkiksi maanantaina ja päättyisi kalenterikuukauden vaihtumisen jälkeen keskiviikkona, viikkoon, jona työ alkaa, sisältyisi viisi päivää, mutta sen päättymisviikkoon sisältyisi kolme päivää. Jakamalla palkka tällä tavalla saataisiin työssäoloehto tutkittaessa huomioitava päiväpalkka."

Finanssivalvonta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että työttömyysturvalain 3 §:n 2 momentin säännös ei STM:n soveltamisohjeiden ja sanamuotonsa mukaan kuitenkaan koske työssäoloehdon täyttymistä (ansaintaperiaatteen soveltamista), vaan se kertoo esimerkiksi mahdollisten etuus- ja omavastuupäivien määrän kalenteriviikolla. Tältä osin tulisi harkita, pitäisikö tällaisesta työssäoloehdon täyttymiseen liittyvästä laskusäännöstä säätää lakitekstissä tai asetuksella.

Ehdotetun 5 luvun 4 b §:n 4 momentin mukaan "Jos kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaista palkanmaksujaksoa pidemmältä ansaintajaksolta, palkka jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja niille sitä edeltäville kalenterikuukausille, joiden aikana palkkaa on ansaittu."

Finanssivalvonta toteaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa määritellään esimerkein tilanteita, joissa lainkohta tulisi sovellettavaksi. Finanssivalvonta kiinnittää mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi kuitenkin huomiota siihen, miten on tarkoitus menetellä esimerkiksi tietyltä kalenterivuodelta kertyneiden yhdellä kertaa maksettavien bonusten suhteen. Määrääkö maksuajankohta niiden lukemisen työssäoloehtoon ja sitä kautta myös palkanmääritykseen vai huomioidaanko niistä esimerkiksi vain se osa, jonka voidaan katsoa kohdistuvan tai olevan ansaittu kuuden (6) työttömyyttä edeltäneen työssäoloehto kerryttäneen kalenterikuukauden aikana? Tältä osin tulisi harkita, olisiko tästä syytä säätää tarkemmin laissa tai asetuksessa tai vähintään käsitellä asiaa perusteluteksteissä.

Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että työssäoloehdon voimassaoloa koskevaan 5 luvun 10 §:ään ei esitetä muutosta. Kyseisen säännöksen mukaan henkilön katsotaan olleen työmarkkinoilla muun

muassa, jos hän on ollut työssäoloehdossa luettavassa työssä. Työssäoloehdon kertyminen esitetään ehdotuksessa tapahtuvaksi pääsääntöisesti maksuperusteisesti eli silloin, kun palkka tosiasiallisesti maksetaan riippumatta siitä, milloin työ tosiasiallisesti tehdään. Ehdotuksen kohdassa 4.2.3 käsitellään työssäoloehdon uudistamisen välillisiä vaikutuksia työssäoloehdon voimassaoloon ja siinä on muun muassa todettu ”Jatkossa työmarkkinoilla olemista ei enää osoittaisi se, että henkilö on yhden kalenteriviikon ajan palkkatyössä, jossa työaika olisi vähintään 18 tuntia. Tämän sijasta edellytettäisiin, että henkilö on palkkatyössä siten, että hän ansaitsee vähintään 422 euroa kuukaudessa (vuoden 2021 tasossa).”

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ansaitsemisen voidaan katsoa viittaavan työskentelyn ajankohtaan samoin kuin 5 luvun 10 §:n säännöksen sanamuodon ”on ollut työssäoloehdossa luettavassa työssä”. Edellä mainitussa kohdassa ei kuitenkaan oteta selkeästi kantaa siihen, katsotaanko henkilön olleen työmarkkinoilla silloin, kun työssäoloehdossa luettava työ on tehty vai silloin, kun siitä on maksettu palkka. Tällä on merkitystä esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö työllistyy työmarkkinoilta poissaolon jälkeen työssä, jossa palkka maksetaan työsuoritusta seuraavana kalenterikuukautena. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi lakiesityksestä tulisi kuitenkin selvästi ilmetä, miten työssäoloehdon voimassaoloa koskevaa säännöstä sovelletaan. Mikäli kyseessä on muutos nykyiseen käytäntöön, tämän muutoksen tulisi ilmetä itse lakitekstistä.

Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka ja ansiopäivärahan määrä (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan ja ansiopäivärahan määrittelyä koskevista ehdotuksista?

Ehdotetun 6 luvun 4 §:n mukaan ”Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilölle työssäoloehdossa huomioon otettavina työssäoloehtokuukausina maksetun tai 5 luvun 4 b §:n 2 momentissa tarkoitettuna tilanteessa työssäoloehtokuukautena ansaitun vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annettun valtioneuvoston asetuksen (1332/2002) 1 §:n 2 momentin mukaan ”Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa ei oteta huomioon palkkatuloja, jotka maksetaan palkan määrittämisen ajanjaksolla, mutta jotka on ansaittu muulla ajanjaksolla tehdystä työstä. Jos työntekijälle palkkajaksolta maksettava palkka säännöllisesti muodostuu useamman palkkajakson aikana tehdyn työn ansiosta, tällaiset palkkatulot voidaan ottaa huomioon päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa.”

Finanssivalvonta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, onko asetuksen 1 §:n 2 momentissa päivärahan perusteena olevan palkan laskemisesta todettu mahdollisesti ristiriidassa ehdotetun 6 luvun 4 §:n ja sen kanssa, että esityksessä ehdotetun perusteella työssäoloehto kertyisi lähtökohtaisesti maksuperusteisesti ja tulisiko asetuksen tekstiä täsmentää tältä osin.

Valtioneuvoston asetukseen (1332/2002) ehdotetun 1 §:n 4 momentin mukaan ”Jos työ, josta työssäoloehto on täyttynyt, on kestänyt vähintään 6 kuukautta, työssäoloehto kerryttävän kuukauden työpäiviksi ei lueta niitä päiviä, jolloin työsuhde ei ole ollut voimassa tai jona henkilö on

ollut kokoaikaisesti lomautettuna." Valtioneuvoston asetukseen ehdotetun 1 §:n 5 momentin mukaan "Edellä 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa työpäiviksi luetaan kuitenkin kaikki kuukauden työpäivät, jos henkilöllä on useampi työsuhde, joista vähintään yksi jää edelleen voimaan työssäoloehdon täyttävän kalenterikuukauden loppuun asti. Työpäiviksi luetaan myös ne päivät, jotka henkilö on uudessa työssäoloehdossa, jonka hän aloittaa saman kalenterikuukauden aikana."

Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu poikkeuksesta jakajan päivien kalenterikuukausikohtaiseen määrään mm. seuraavasti: "Toinen poikkeus jakajan päivien kalenterikuukausikohtaiseen määrään syntyisi tilanteessa, jossa työttömyys tai lomautus alkaa kesken kalenterikuukauden ja taustalla on pitkäkestoinen työssäolo. Näissä tilanteissa jakajasta voitaisiin poistaa ne kalenteripäivät (maanantaista perjantaihin eli enintään 5 päivää kalenteriviikossa), jotka kertyvät työttömyyden tai lomautuksen alkamisen ja kalenterikuukauden viimeisen päivän välillä. Pitkäkestoisella työllä tarkoitettaisiin yhdenjaksoista työsuhdetta, jossa työssäoloehtoon vaadittavat työssäoloehtokuukaudet kertyisivät peräkkäisistä työssäoloehtokuukausista. Työssäoloehto voisi kertyä kokonaisista työssäoloehtokuukausista, puolikkaista työssäoloehtokuukausista tai näiden yhdistelmästä. Tästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa". Tästä poikkeuksesta on myös otettu esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 51) esimerkki ja vaihtoehtoiset käsittelevät.

Finanssivalvonta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, tulisiko mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi poikkeuksesta jakajan päivien kalenterikuukausikohtaiseen määrään ja jakajassa kalenteriviikkoa kohden huomioitavien päivien määrästä tilanteessa, jossa työttömyys tai lomautus alkaa kesken kalenterikuukauden ja taustalla on pitkäkestoinen työssäolo, säätää tarkemmin myös itse asetuksessa.

Työttömyysetuuden työvoimapolitiittiset edellytykset (TTL 2 a luku 10 § sekä 14 luvun 1 c §)

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdotusta koskevien ehdotuksen vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin?

-

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista?

-

Kansalaisvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista kansalaisiin?

-

Viranomaisvaikutukset

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

-

Yritysvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista yrityksiin ja muihin työnantajiin?

-

Voimaantulo

Lausuttavaa voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevasta ehdotuksesta?

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lain vahvistamisesta tulisi varata riittävästi aikaa ennen lain voimaantuloa, koska kyse on suurista ja periaatteellista muutoksista, jotka edellyttävät tietojärjestelmien muutoksia, ohjeistamista, kouluttamista ja työttömyyskassojen jäsenten informointia.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Muuta lausuttavaa esityksestä?

-

Forsström Kaisa
Finanssivalvonta

Luojola Satu
Finanssivalvonta