



16.5.2013

FIVA 7/01.01.00/2013

Julkinen

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Työttömyysturvalain ja siihen liittyvän sääntelyn muuttaminen

1. Lausuntopyyntö STM 106:00/2012

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Finanssivalvontaa antamaan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lakikokonaisuuteen kuuluvat lisäksi luonnokset valtioneuvoston asetukseksi työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun asetuksen muuttamisesta ja valtioneuvoston asetukseksi työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta.

2. Finanssivalvonnan lausunto

2.1 Yleistä

Finanssivalvonta lausuu asiasta siltä osin, kun se koskee sen valvonnassa olevien työttömyyskassojen maksamia etuuksia. Luonnoksessa esitetään muutoksia, jotka yksinkertaistavat lainsäädäntöä ja joita voidaan toimeenpanon kannalta pitää perusteltuina. Hyvänä voidaan pitää myös sitä, että lakien vahvistamisen ja voimaantulon väliin on tarkoitus jäädä aikaa, jolloin muutosten toimeenpanon onnistumiselle on huomattavasti paremmat edellytykset. Toisaalta luonnokset sisältävät myös useita ehdotuksia, jotka monimutkaistavat lainsäädäntöä entisestään.

Jäljempänä käsitellään yksityiskohtaisemmin sellaisia luonnoksen säännöksiä, jotka ovat Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ongelmallisia. Sen lisäksi jäljempänä käsitellään luonnoksen voimaatuloa koskevia säännöksiä.

2.2 Työttömyysturvalaki

Tarkastelujakson pidentäminen

Luonnoksessa työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 3 momenttiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan työssäoloehdon tarkastelujakso pidentetään ajalla, jona henkilö on ollut työssä valtiossa, jossa häneen ei ole

16.5.2013

FIVA 7/01.01.00/2013

Julkinen

sovellettu sosiaaliturva-asetusta tai perusasetusta (jäljempänä kolmas maa).

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on perusteltua, että tästä tulkinta-ongelmia aiheuttaneesta asiasta säädetään selvästi laissa. Esitetty sääntely, jossa niin sanotussa kolmannessa maassa työskentely pidentää tarkastelujaksoa, on kuitenkin monessa suhteessa ongelmallista.

Luonnoksen mukainen lainsäädäntö voinee johtaa tilanteeseen, jossa lähes yhdeksän vuotta kolmannessa maassa työskennellyt henkilö voisi Suomeen palatessaan saada välittömästi omavastuuajan jälkeen aikaisempaan Suomessa työskentelyyn perustuvaa ansiopäivärahaa. Tällainen henkilö olisi siten paremmassa asemassa kuin toisessa perusasetuksen soveltamispiiriin kuuluvassa valtiossa (jäljempänä sopimusmaa) pitkään työskennellyt työnhakija, jonka täytyisi Suomeen palatessaan täyttää työttömyysturvalain 5 luvun 9 §:n mukainen neljän viikon työssäoloedellytys ennen kuin sopimusmaassa tehty työ voitaisiin huomioida Suomessa ja ansiopäivärahaoikeus voisi alkaa. Kolmannessa maassa työskennelleeseen henkilöön tulisivat sovellettavaksi myös työttömyysturvalain 14 luvun 2 §:n niin sanottua indeksikorotusta koskevat säännökset.

Ehdotettu lainsäädäntö on hyvin ongelmallista myös lähettyä työntekijää koskevan sääntelyn kannalta. Lähetettyyn työntekijään sovelletaan Suomen lainsäädäntöä pääasiassa silloin, kun ulkomailla tehdyn työn oletettu kesto on enintään 24 kuukautta. Aikaa voitaneen poikkeusluvalla pidentää yleensä enintään viiteen vuoteen saakka. Lähetetyn työntekijän työsuhteeseen kuuluvat lakisääteiset maksut maksetaan Suomeen ja hän on työttömyyskassan jäsenyysajalta velvollinen maksamaan myös työttömyyskassan jäsenmaksun. Luonnoksesta ei selviä, onko tarkoituksena se, että kolmannessa maassa työskentelevään henkilöön alettaisiin soveltaa tarkastelujakson pidentämistä koskevaa sääntelyä lähetetyn työntekijän asemaa koskevien edellytysten lakatessa esimerkiksi määräaikaisten umpeutumisen johdosta.

Kolmannessa maassa muuna kuin lähetettynä työntekijänä työskentelevän henkilön työsuhteeseen kuuluvia sosiaaliturvamaksuja ei makseta Suomeen. Tällä hetkellä monen työttömyyskassan säännöissä on määräyksiä, joiden mukaan jäsenmaksu määräytyy veron ennakonpidätyksen alaisesta palkasta tai muusta vastaavasta tulosta. Lisäksi joidenkin työttömyyskassojen säännöissä on määräyksiä siitä, että jäsen on vapautettu jäsenmaksuvelvollisuudesta ollessaan poissa työmarkkinoilta. Tällaiset sääntömääräykset johtanevat siihen, ettei henkilöllä ole velvollisuutta maksaa kassan jäsenmaksua kolmannessa maassa työskentelynsä ajalta.

Luonnoksen mukainen lainsäädäntö voisi siis johtaa siihen, että kolmannessa maassa työskennellyt henkilö, jonka työsuhteeseen liittyviä työttömyysvakuutusmaksuja ei makseta Suomeen ja joka ei olisi velvollinen maksamaan kassan jäsenmaksua, on samassa tai jopa paremmassa

16.5.2013

FIVA 7/01.01.00/2013

Julkinen

asemassa kuin lakisääteiset maksut Suomeen tai sopimusmaahan mak-sava henkilö. Tällaista lainsäädäntöä ei Finanssivalvonnan käsityksen mukaan voida pitää tavoiteltavana vaan lähtökohtana tulisi olla se, että maa jossa työskentely tapahtuu ja johon mahdolliset työsuhteisiin liittyvät lakisääteiset maksut maksetaan, vastaisi työttömyysturvasta.

Jos tällaista sääntelyä kaikesta huolimatta esitetään, on huomattava, että työssäoloehdon voimassa oloa koskevan 5 luvun 10 §:n sanamuodon mukaan kolmannessa maassa työskentelevä on lähtökohtaisesti poissa työmarkkinoilta, koska tällaista työtä ei voida lukea työssäoloehtoon. Kolmannessa maassa työskentelyä ei luonnoksessa tai voimassa olevassa laissa mainita hyväksyttävänä syynä työmarkkinoilta poissaoloon, joten sanamuodon mukainen tulkinta voisi johtaa siihen, että henkilö menettää työssäoloehdonsa, kun on ollut työssä kolmannessa maassa yli kuusi kuukautta.

Koska kolmannessa maassa työskentely luonnoksen mukaan pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa, voisi esitetty sääntely siis johtaa tulkin-taan, jossa kolmanteen maahan Suomessa olevasta työstä lähtenyt hen-kilö, joka ei saa ansiopäivärahaa, voisi Suomeen palatessaan pitkänkin kolmannessa maassa tapahtuneen työskentelyn jälkeen saada oikeuden ansiopäivärahaan. Sitä vastoin työttömänä kesken ansiopäivärahakauden kolmanteen maahan työhön lähtenyt menettäisi yli kuusi kuukautta kestä-neen työskentelyn jälkeen enimmäisajasta jäljellä olevat ansiopäiväraha-päivät eikä olisi oikeutettu ansiopäivärahaan ennen kuin on Suomeen pa-lattuaan täyttännyt työssäoloehdon uudelleen.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan päädyttäessä tällaiseen kolman-nessa maassa työskentelyä koskevaan esitykseen olisi perusteltua tuoda hallituksen esityksessä selvästi esille sääntelyn vaikutukset, ongelmat ja vaihtoehdot.

Ansiopäivärahan ansio-osan maksuajan lyhentäminen

Luonnoksen 6 luvun 3 §:n mukaan ansiopäiväraha maksetaan enimmäis-ajan viimeiseltä 100 päivältä peruspäivärahan suuruisena, jos työnhakija ei ole ollut työssä vähintään kolmea vuotta ennen päivärahakauden alka-mista. Luonnoksen lakitekstissä ei määritellä millään tavoin sitä, miten työssäoloaika lasketaan. Luonnoksen perusteluosassa määritellään huomioitavaa työssäoloaikaa viittaamalla hallituksen esitykseen (HE 179/2009) ja kertomalla mitä työssäoloajassa mainitun hallituksen esityk-sen lisäksi tulee huomioida.

Finanssivalvonta toteaa, että voimassa olevassa lain 6 luvun 11 §:ssä on työssäoloajan huomioimista koskeva säännös, jota sovelletaan määritel-täessä oikeutta korotettuun ansio-osaan pitkän työuran päätyttyä ja lisä-päiviin. Luonnoksen perusteella työssäoloajan laskeminen enimmäisaikaa koskevaa säännöstä sovellettaessa poikkeaisi huomattavasti 6 luvun 11 §:n mukaisesta työssäoloajan laskemisesta. Finanssivalvonnan käsityk-

16.5.2013

FIVA 7/01.01.00/2013

Julkinen

sen mukaan olisi luonnoksessa mainitun lainsäädännön yksinkertaistamista koskevien tavoitteiden mukaista, jos kaikki työssäoloaika laskettaiisiin samoin perustein.

Mikäli työssäoloajan laskemisesta säädetään kuitenkin 6 luvun 11 §:stä poikkeavalla tavalla, tulisi tästä ottaa säännös lakitekstiin eikä vain todeta asiasta hallituksen esityksessä. Luonnoksen mukaista sääntelyä, jossa oikeusohjeita on eri aikoina annetuissa hallituksen esityksissä, ei voida Finanssivalvonnan käsityksen mukaan pitää hyvänä lainsäädäntötekniikkana varsinkaan, kun vastaavista asioista säädetään muutoin lakitekstissä.

Korotetun ansio-osan maksaminen pitkän työuran päätyttyä

Luonnoksen 6 luvun 3 a §:n 1 momentin mukaan korotettuun ansio-osaan olisi muiden edellytysten täytyessä oikeus työnhakijalla, jonka työsopimus on irtisanottu ja irtisanominen ei ole 2 a luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla hänen syytään. Vaikka luonnoksen lakitekstin sanamuoto edellyttää irtisanomista, luonnoksen perustelut viittaavat siihen, että oikeus korotettuun etuuteen saattaisi syntyä myös tilanteessa, jossa työnantaja ei irtisano työsopimusta vaan se päätetään työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan luonnoksen lakitekstin sanamuodon mukainen tulkinta estää korotetun ansio-osan myöntämisen tilanteessa, jossa työsopimus päätetään ilman irtisanomista työntekijän ja työnantajan välisellä sopimuksella, vaikka työntekijälle ei asetettaisi korvauksetonta määräaika työstä eroamisen perusteella. Mikäli tarkoituksena on se, että myös tällä tavoin päätyneiden työsuhteiden perusteella voisi saada korotettua ansio-osaa, tulisi sääntelyä tarkentaa.

Luonnoksen lakitekstin sanamuoto viittaa myös siihen, että työntekijän irtisanoessa tai purkaessa työsopimuksen esimerkiksi työsopimuslain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulla purkuperusteella tai muusta työttömyysturvalain tarkoittamasta pätevästä syystä, hänellä ei ole oikeutta korotettuun ansio-osaan. Toisaalta luonnoksen sanamuodon mukaan henkilökohtaisesta syystä irtisanotulle henkilöllä, jonka irtisanominen todettaisiin myöhemmin laittomaksi tai jolle ei muusta syytä asettaisi korvauksetonta määräaika, voisi luonnoksen lakitekstin mukaan olla oikeus korotettuun ansio-osaan.

Luonnoksen 6 luvun 3 a §:n 2 momentin mukaan korotusosaa ja korotettua ansio-osaa maksetaan myös työnhakijalle, joka on jäänyt työttömäksi määräaikaisesta työsuhteesta, jonka hän on aloittanut hänet irtisanoneen työnantajan palveluksessa välittömästi 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun työsuhteen päätyttyä.

Henkilön työllistyessä korotetun ansio-osan edellytykset täyttävän työsuhteen päättymisen jälkeen välittömästi uuteen työhön, kyseinen säännös siis rajaa oikeuden saada korotettua etuutta ainoastaan tilanteeseen, jos-

16.5.2013

FIVA 7/01.01.00/2013

Julkinen

sa henkilö ottaa määräaikaisen työn vastaa hänet juuri irtisanoneelta työnantajalta.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista asettaa työnhakijoita eri asemaan sillä perusteella minkä työnantajan palveluksessa hän ottaa työtä vastaan välittömästi korotettuun ansio-osaan oikeuttavan työsuhteen päätyttyä. Tällainen sääntely ei myöskään tue luonnoksessa mainittuja kannustavuutta ja nopeaa työllistymistä koskevia tavoitteita, koska välitön työllistyminen muun työnantajan palvelukseen voi johtaa oikeudenmenetykseen. Ehdotettu sääntely voi johtaa siihen, että ne, jotka saisivat välittömästi työtä muun työnantajan palveluksessa, sopivat työn aloittamisesta vasta sen jälkeen, kun oikeus korotettuun ansio-osaan on varmasti ehtinyt syntyä.

Lisäksi on syytä huomata, että työttömyysturvalakia (1290/2002) koskevassa hallituksen esityksen (HE 115/2002) yksityiskohtaisissa perusteissa on todettu seuraavaa: ”*Siinä tapauksessa, että henkilö täytettyään korotetun ansio-osan saamisen edellytykset työllistyy välittömästi uudelleen ennen kuin päiväraha on myönnetty tai omavastuu aika asetettu, korotettu ansio-osa siirtyy maksettavaksi mahdollisesti myöhemmin alkavan työttömyyden perusteella maksettavaan ansiopäivärahaan*”. Tämän ja muun esitöissä todetun perusteella tarkoituksena on jo vuonna 2003 voimaan tulleessa työttömyysturvalain kokonaisuudistuksessa ollut se, että korotettuun etuuteen oikeuttavan työsuhteen päättymisen jälkeen välittömästi vastaanotetulla työsuhteella, sen päättymissyylä tai työnantajalla ei ole vaikutusta oikeuteen saada korotettua ansio-osaa. Kuten luonnoksen perusteluosasta ilmenee, oikeuskäytännössä on jostain syystä kuitenkin päädytty toisenlaiseen tulkintaan.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tällaiseen esitykseen päädyttäessä olisi perusteltua tuoda selvästi esiin aiemmassa hallituksen esityksessä todettu ja tällaiseen sääntelyyn liittyvät ongelmat yhdenvertaisessa kohtelussa ja kannustavuudessa. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan olisi myös syytä arvioida onko etuuden määrään sitominen millään tavalla työsuhteen päättymissyhyyn ylipäättään perusteltua ja edistetäänkö sillä luonnoksessa mainittuja tavoitteita.

2.3 Voimaantulosäännökset

Luonnoksen voimaantulosäännösten mukaan soviteltua etuutta koskevaa 4 luvun 5 §:ää sovellettaisiin etuuteen, jota maksetaan lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tästä voi aiheutua ongelmia tilanteessa, jossa sovittelujakso on kesken 1.1.2014, jolloin samalla sovittelujaksolla jouduttaisiin soveltamaan kahta eri tulorajaa. Finanssivalvonta toteaa, että laissa 1290/2002 sovittelua etuutta koskevan säännöksen voimaantulosta on säädetty 15 luvun 1 §:n 4 momentissa, jonka mukaan henkilöön, jonka sovittelujakso on kesken lain tullessa voi-

16.5.2013

FIVA 7/01.01.00/2013

Julkinen

maan, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia sovittelujakson päättymiseen saakka.

Luonnoksen mukaan yrittäjän työssäoloehdot ja jäsenyysaikaa koskevat 5 luvun 6 § ja 7 §:n 1 momentti ja tulevat voimaan 1.1.2015. Kyseisillä säännöksillä on tarkoitus lyhentää yrittäjän ansiopäivärahaoikeuden syntymiseksi vaadittavia työssäoloehdot ja jäsenyysaikoja 18 kuukaudesta 15 kuukauteen. Tästä johtuen saattaa syntyä tilanne, jossa vähintään 15 kuukautta mutta vähemmän kuin 18 kuukautta yrittäjänä työskennelleen henkilön työssäoloehdot täyttyisi välittömästi uuden lain tultua voimaan. Luonnoksesta ei selviä, onko uudella lailla tarkoitus olla tällainen vaikutus ja täytyisikö yrittäjäkassojen viran puolesta selvittää, onko heidän jäseninä tällaisia henkilöitä.

FINANSSIVALVONTA



Erja Rautanen
osastopäällikkö



Marko Aarnio
toimistopäällikkö