

MM

26.11.2015

Viite

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö asiassa HE 94/2015 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta

Asia

Opettajien Työttömyyskassan lausunto

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyynnön johdosta Opettajien Työttömyyskassa lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Työttömyysvakuutusmaksusta ja maksuvelvollisuudesta

Työttömyysturvalain toimeenpanon näkökulmasta jäsenten tiedonsaantia ja toisaalta järjestelmän ymmärrettävyyttä ja hyväksyttävyyttä edistäisi se, että maksuvelvollisuus ja etuusoikeus perustuvat samoihin kriteereihin. Tässä tarkoituksessa hallituksen esitys vastaa Opettajien Työttömyyskassan käsityksen mukaan tarkoitustaan ja tukee tavoitetta. Esitetyt muutokset eivät työttömyyskassan käsityksen mukaan lisää sen tehtäviä. Muutokset edistävät työttömyyskassan neuvontatehtävän hoitamista.

Ansiopäivärahaoikeudesta

Hallituksen esityksellä selkeytettäisiin työttömyysturvalakia siten, että jatkossa jäsenen ansaintatarkoituksessa tekemä työ olisi joko palkansaaja-asemassa tehtyä työtä taikka yrittäjänä tehtyä työtä. Työttömyysturvalaissa oleva erityinen käsite, oma työ ja omassa työssä työllistyminen, jäisi koskemaan yksinomaan tilanteita, joissa työtä tehdään ilman ansaintatarkoitusta. Opettajien Työttömyyskassa pitää sinänsä tarkoituksenmukaisena lainsäädännön selkiyttämistä.

Oma työ jäisi kuitenkin edelleen työttömyysturvalakiin omaksi erityiseksi työllistymisen tavakseen, ja lain 2 luvun 5 §:ssä edelleen esiintyisi tilanne oma työ ja sen vaikutus ansiopäivärahaoikeuteen. Opettajien työttömyyskassa esittääkin harkittavaksi, että työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:ään lisättäisiin omaa työtä koskeva määritelmä. Vaihtoehtoisesti määritelmä voitaisiin tehdä lisäämällä lukuun uusi 6 a §. Jos tarkoitus on, että vain sellaiset toimeksiantosuhteeseen perustuvat tilanteet kuin omaishoitajana tai perhehoitajana toimiminen ovat jatkossa omaa työtä, säännöksestä on mahdollista tehdä tyhjentävä, eikä siihen sisältyisi lainkaan tulkinnanvaraa.

Yrittäjämääritelmän yksinkertaistaminen määrittelemällä yrittäjyys työttömyysturvassa viittaamalla yrittäjien eläkelain 3 §:ään laajentaa niitä

työllistymisen tapoja ja/tai tilanteita joita voimassa olevaan työttömyysturvalakiin verrattuna jatkossa pidettäisiin yrittäjinä. Yrittäjien eläkelain 3 § kattaa Opettajien Työttömyyskassan käsityksen mukaan myös tilanteet, joissa henkilö sinänsä työsopimuksen tehden tosiasiallisesti harjoittaa ammattiaan itsenäisesti, yrittäjämäisesti, ja sopimuksessa työnantajaksi määritellyn toimijan tosiasiallinen toiminta rajoittuu laskuttamiseen ja maksujen tilittämiseen. Nykyisin näitä tilanteita pidetään omassa työssä työllistymisenä. Nykyisinkään tällainen työskentely ei kerrytä palkansaajan työssäoloehtoaa. Tilanne kuitenkin mahdollistaa sovitellun päivärahan maksamisen.

Uusi yrittäjää koskeva määritelmä kattaisi myös sellaiset freelance-tilanteet, joissa ei muodostu työsuhdetta mutta joissa YEL-vakuuttamisen raja ei ylity. Tähän ryhmään kuuluvat usein luovilla aloilla työllistyvät henkilöt. Jälleen kyse on nykyisin omasta työstä, joka ei kerrytä palkansaajan työssäoloehtoaa mutta mahdollistaa sovitellun päivärahan maksamisen.

Jatkossa työllistymistä pidettäisiin kummassakin tilanteessa yritystoimintana. Muutoksen avulla työn aloittavalle olisi mahdollisesti nykyistä selvempää se, että kyseinen työ, riippumatta mahdollisesta sopimussuhteen nimestä, ei kerrytä palkansaajan työssäoloehtoaa.

Hallituksen esitys voisi johtaa toimeenpanossa myös siihen, että erilaiset vähäiset ilman työsuhteen syntymistä tehtävät tutkimustoimintaan liittyvät työllistymisen tavat, kuten artikkelien kirjoittaminen ja julkaiseminen, esitelmien pitäminen ja konsultointi voisivat jatkossa olla yritystoimintaa. Tältä osin hallituksen esitys jää kuitenkin Opettajien Työttömyyskassan käsityksen mukaan osin epätarkaksi.

Hallituksen esityksen tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten kohdalla todetaan, että jatkossa omana työnä pidettäisiin edelleen sellaista työllistymistä, jossa ei ole ansaintatarkoitusta. Kun tutkijoiden kohdalla nykyisin ansiopäivärahaoikeus edelleen säilyy esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkija julkaisee artikkeleita, esityksen valossa on epäselvää, olisiko jatkossa kyse omasta työstä vai yritystoiminnasta. Tutkijalla edellä kuvattu toiminta liittyy Opettajien Työttömyyskassan käsityksen mukaan ennen kaikkea siihen, että julkaisutoiminnalla ja osallistumisella tiedeyhteisön toimintaan tutkija parantaa omia mahdollisuuksiaan tulevaan työllistymiseen joko apurahan avulla tai palkkatyösuhteessa. Kyse ei ole ansaintatarkoituksesta.

Riskit

Henkilön työmarkkina-aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset vähentävät Opettajien Työttömyyskassan käsityksen mukaan virhe käsityksiä, joita voi liittyä siihen, miten työttömyysturvalaissa säädetään palkansaajan työssäoloehdon kerryttämisestä. Kun ansiotarkoituksessa tapahtuva työskentely jatkossa on joko palkansaaja-asemassa tapahtuvaa tai yrittäjänä tapahtuvaa, ja kun arviointi ei enää kiinnity voimakkaasti YEL-vakuuttautumiseen, on selvää, että muu itsenäinen tulonhankkiminen jatkossa mielletään nykyistä helpommin yritystoiminnaksi, joka ei kerrytä palkansaajan työssäoloehtoaa.

Kun työttömyysturvalaissa myös on mahdollisuus arvioida yritystoiminnassa työllistymisen sivutoimiseksi, myös oikeus soviteltuun ansiopäivärahaan voi säilyä jatkossakin, kuten myös nyt. Tältä osin yrittäjämääritelmän laajentuminen itsessään ei Opettajien työttömyyskassan käsityksen mukaan automaattisesti sisällä riskejä.

Hallituksen esitykseen sisältyykin ehdotus siitä, miten elinkeinon harjoittajan työllistymisen päätyminen jatkossa arvioitaisiin. Tähän voisi esityksen mukaan riittää henkilön oma, luotettavana pidettävä ilmoitus. Opettajien työttömyyskassan käsityksen mukaan tämä voi turvata riittävällä tavalla uusien yrittäjämääritelmän piiriin siirtyvien jäsenten aseman. Näin tapahtuu, jos yrittäjämääritelmän piiriin siirtyvien uusien ryhmien työttömyysturvaoikeuden alkaminen perustuu myös toimeenpanossa henkilön omaan luotettavaan ilmoitukseen, eli hallinnollisesti ja henkilön itsensä kannalta yksinkertaiseen prosessiin.

Kuitenkin, kun yrittäjämääritelmän piiriin nyt siirtyisi sellaisia vähäisen työllistymisen tilanteita, joita nykyisin ei voida pitää yrittäjyytenä vaan käsitellään omana työnä, lainsäädännön selkiyttämiseen liittyy lakia tosiasiallisesti toimeen pantaessa myös riskejä.

Näin siksi, että esityksessä ei ehdoteta muutosta siihen, miten arvioidaan yritystoiminnan alkaminen tai siihen, miten ratkaistaan yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuus. Tältä osin on olemassa riski siitä, että esimerkiksi artikkeleita julkaisevan tutkijan, luovilla aloilla projekteissa, ilman tosiasiallista työsuhdetta työllistyvien henkilöiden tai tosiasiallisesti itsensä työllistävien henkilöiden tilanne muuttuu nykyisestä.

Jo voimassa oleva laki turvaa sen, että jos toimintaa on harjoitettu kokoaikaisen palkkatyön rinnalla, yrittäjyys on sivutoimista. Sen sijaan työttömyysaikana alkavana tällainen yritystoiminta tulee Opettajien työttömyyskassan näkemyksen mukaan vähintäänkin merkittävästi kasvavana, mahdollisesti osittain uutena asiana työ- ja elinkeinotoimistojen tutkittavaksi. Opettajien Työttömyyskassa katsoo myös, että ilman lakiin tehtävää tarkennusta tai vähintäänkin soveltamisen ennakoitavuutta parantavaa ohjeistusta nyt käsiteltävä lakimuutos voi muuttaa esimerkiksi luovilla aloilla työllistyvien ansioturvan saantia.

Opettajien Työttömyyskassa esittää harkittavaksi sen, halutaanko lainsäädännön muutostilanteessa varmistaa se, että nyt omassa työssä osittain työllistyvät henkilöt ja jatkossa vastaavalla tavalla yritystoiminnassa työllistyvät henkilöt voivat jatkossakin saada soviteltua ansiopäivärahaa myös toiminnan alkaessa työttömyysaikana, ja halutaanko vähentää sitä, että toiminnan aloittamiseen liittyy riski ansiopäivärahaoikeuden menettämisestä.

Jos katsotaan, että tällä yrittäjäryhmällä työllistävyiden arvioinnin tulisi tapahtua osin eri tavalla kuin perinteistä yritystoimintaa harjoittavilla, ja jos katsotaan perustelluksi, että työttömyysaikana alkavalle elinkeinonharjoittamiselle säädettäisiin oma erityissäännös, tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ään uusi momentti. Tässä uudessa momentissa olisi mahdollista säätää elinkeinonharjoittajan työllistymisen päätoimisuudesta tilanteissa, joissa toiminta alkaa

työttömyysaikana tai joissa toimintaa ei ole ehditty harjoittaa vähintään 6 kuukauden ajan kokoaikaisen palkkatyön rinnalla. Jos säännös toiminnan alkaessa vastaisi työllistymisen päättymiseen ehdotettua 2 luvun 8 §:n uutta 2 momenttia, päätoimisen työllistymisen alkaminen ja päätyminen arvioitaisiin johdonmukaisesti yhteneväisillä kriteereillä. Säännös, jonka perusteella tehtävät työvoimapoliittiset ratkaisut olisivat ennakoitavia, ei vaikeuttaisi tutkijan tai luovalla alalla työllistyvän toimimista vuoroin palkkatyössä ja vuoroin yrittäjänä. Säännös mahdollistaisi sen, että henkilö pystyisi luotettavasti arvioimaan omaa mahdollisuuttaan saada soviteltua työttömyysetuutta tilanteessa, jossa yritystoiminta ei tosiasiaassa vielä, tai ehkä koskaan, työllistä päätoimisesti.

Opettajien Työttömyyskassa toteaa myös, että työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen on varattava riittävät henkilöresurssit ja osaaminen on varmistettava työhallinnon ohjeistuksella. Yhdenmukaista lausuntolinjaa eri työ- ja elinkeinotoimistojen välillä tulisi edistää. Kun toisessa eduskunnalla käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä työttömyysturva-asiamiehen tehtävä on esitetty lakkautettavaksi ja työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus keskitettäväksi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon, resurssien varmistaminen on erityisen tärkeää. Apurahan saajia varten on aikoinaan rakennettu työhallintoon asiantuntijaverkko. Vastaavan ratkaisun luominen yrittäjätilanteiden käsittelyyn edistäisi omalta osaltaan lausuntojen yhdenmukaisuutta.

OPETTAJIEN TYÖTTÖMYYSKASSA

Marjaana Maisonlahti
kassanjohtaja