

MUISTIO**HE 124/2017 vp., hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi
työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta***Omapastuupäivin toteutettavan aktiivimallin pääasiallinen sisältö*

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden alkuun ajoittuvaa omavastuuaikaa lyhennettäisiin 7 päivästä 5 päivään. Tämä muutos parantaa työttömyysetuuden saajien toimeentuloa.

Edelleen esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden aikaista etuudensaajan omavastuuta lisättäisiin, jos henkilö ei ole aktiivinen työmarkkinoilla. Omavastuun määrä olisi 1 omavastuupäivä kuukautta kohden 3 kuukauden jakson ajan. Omavastuu toteutettaisiin pienentämällä etuutta 4,65 prosenttia maksupäivää kohden, ja 3 kuukauden jakso määriteltäisiin 65 päiväksi, jolta työttömyysetuutta maksetaan.

Työttömyysetuuden saaja olisi aktiivinen, jos hän 65 maksupäivän jaksossa olisi palkkatyössä niin, että tunnrit yhden kalenteriviikon sisällä tehtynä riittäisivät kerryttämään työssäoloehtoaa. Samoin hän olisi aktiivinen, jos hän työllistyisi yritystoiminnassa niin, että kyseisen 65 päivän jakson aikana saatu yritystoiminnan ansiotulo yhden viikon sisällä ansaittuna olisi riittävä suhteellinen osuus yrittäjän työssäoloehtoon vaadittavasta euromäärästä.

Edelleen työttömyysetuuden saaja olisi aktiivinen, jos hän mainitun jakson aikana olisi työllistymistä edistävässä palvelussa vähintään 5 päivän ajan tai jos hän muulla valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla osoittaisi aktiivisuutensa lähinnä rekrytointikokeilun tai rekrytointikoulutuksen kaltaisella toiminnalla.

Aktiivimallia omavastuupäivin ei sovellettaisi henkilöön, joka saa työttömyysetuutta toimiessaan omais- tai perhehoitajana tai joka työttömyysetuutta saadessaan saa toista etuutta työkyvyttömyyden tai vamman perusteella. Mallia ei sovellettaisi työttömyysetuuden saajaan sinä ajanjaksona, jona hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus eläkeyhtiössä.

Tarkastelun alkaminen alusta

Jotta työttömyysturvalaissa tarkoitettu moittavasta menettelystä ei muodostuisi kaksinkertaista seuraamusta, työttömyysetuuden määrä palaa normaalin suuruiseksi silloin, kun henkilö palaa työttömyysturvalaissa tarkoitettun korvauksettoman määräajan (karenssi moittavasta menettelystä) jälkeen työttömyysetuuden saajaksi. Näin toimitaan myös, jos etuutta on alettu maksaa alennettuna ennen korvauksetonta määräaika.

Koska aktiivisuutta seurataan työttömyysetuutta saavalla henkilöllä, etuus palautuisi alentamisen alkamisesta huolimatta normaalin suuruiseksi myös silloin, jos etuutta ei maksettu henkilön työllistymisen vuoksi. Nämä tilanteet syntyvät silloin, jos henkilö työllistyy osittain, ja soviteltua työttömyysetuutta ei jää maksettavaksi työajan (palkkatyö) tai tulojen (palkkatyö ja yritystoiminta) vuoksi tai jos etuus on evätty yli 2 viikkoa kestävän

MUISTIO

kokoaikatyön tai päätoimisen yritystoiminnan vuoksi. Tarkastelu käynnistyisi alusta myös silloin, kun etuuden saaja täyttää työssäoloehdon.

Aktiivisuuden seurannan toteuttaminen

Työttömyysetuuden saajan aktiivisuutta seurataan normaalitilanteessa niiden tietojen perusteella, joita muutoinkin käytetään etuusoikeuden ratkaisun perusteena:

1. hakemukseen täytettävien työtuntitietojen,
2. hakemuksen mukana toimitettavien palkkatietojen,
3. hakemuksessa ilmoitettavien työllistymistä edistävään palveluun osallistumista koskevien tietojen,
4. työkyvyttömyyseläkehakemuksen vireillä oloa koskevien tietojen, ja
5. työttömyysetuudesta vähennettävää työkyvyttömyysetuutta koskevien tietojen perusteella.

Uusia etuuden maksajalle toimitettavia tietoja ovat:

1. työkyvyttömyysetuus, jota ei vähennetä työttömyysetuudesta,
2. omais- tai perhehoitajana toimimista koskeva tieto silloin kun tieto ei ilmene työvoimapolitiittisesta lausunnosta ja
3. tieto osallistumisesta rekrytointikokeiluun tai -koulutukseen silloin kun tieto ei ilmene työvoimapolitiittisesta lausunnosta.

Kuten tästä ilmenee, aktiivisuuden seuranta tapahtuu vailla harkinnanvaraa. Kyse on laskusäännöstä, jossa toiminta vaikuttaa määrääjain etuuden perusteeseen.

Esityksen vaikutukset

Esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä ja lyhentää työttömyysjaksoja kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa työttömyyden koko työttömyyden ajan. Uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä.

Mallin tavoite on kannustaa jatkuvaan aktiivisuuteen, jolloin työttömyysturvan tasossa ei olisi minkäänlaista muutosta. Lyhyiden työsuhteiden vastaanottaminen voisi johtaa pysyvämpään työllistymiseen ja siten ehkäistä työttömyyden pitkittymistä.

Aktiivisuusedellytyksen täyttymiseen vaikuttaa työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa niitä ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata.

Aktiivimallilla tavoitellaan käyttäytymisen muutosta. Aktiivimallin taloudelliset vaikutukset riippuvat ennen kaikkea siitä, millainen vaikutus sillä on työttömien käyttäytymiseen. Ääritilanteessa, jos kukaan ei aktivoituisi nykyistä enempää, jolloin työttömyysturvamenoihin muodostuisi noin 53 miljoonan euron säästö omavastuajan lyhentämisen huomioimisen jälkeen. Toisessa ääritilanteessa, jos kaikki työttömät aktivoituisivat, työttömyysturvamenoihin muodostuisi noin 35,8 miljoonan euron lisämeno

MUISTIO

omavastuuajan lyhentämisen johdosta. Jos edellä mainitut työttömät työllistyisivät vain vaaditun aktiivisuusedellytyksen täyttävän ajan ja palkka kuukaudessa aina alittaisi 300 euron suoja-osan, työttömyysturvamenoihin ei syntyisi säästöä, mutta työllisyysvaikutus olisi karkeasti arvioiden noin 10 000 henkilötyövuoden luokkaa.

Kumpikaan äärivaikutus ei ole todennäköinen vaan vaikutus asettuu ääripäiden väliin. Laskennallisesti kustannusneutraali malli olisi silloin, kuin noin puolet ansiopäivärahaa nykyisin passiivialalta saavista aktivoituisi.

Voimaantulo

Aktiivisuuden seuranta omavastuupäivin toteutettavaa aktiivimallia varten käynnistyisi 1.1.2018 niin, että jos henkilö on työttömyysetuuden saajana lain tullessa voimaan, ensimmäinen aktiivisuuden seurannan jakso olisi 1.1.-30.4.2018. Vaillinainen tai puuttuva aktiivisuus vaikuttaisi työttömyysetuuden suuruutta alentavasti 2.4.2018 alkavalla jaksolla, joka muodostaisi aktiivisuuden uuden seurantajakson. Jos työttömyysetuutta maksettaisiin katkoitta kyseisestä päivästä lukien, toinen tarkastelun jakso päättyisi 29.6.2018.

Työttömyyden alun nykyistä lyhempää omavastuuaikaa sovellettaisiin, jos ensimmäinen omavastuuaikaa kerryttävä tunti olisi 1.1.2018 tai sen jälkeen. Jos omavastuuaikaan voidaan lukea aikaa 31.12.2017 tai sitä ennen, omavastuuaika olisi edelleen 7 päivää.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6, 18 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta, oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta sekä oikeutta sosiaaliturvaan.

Perustuslain 18 §:n 2 momentti: Esityksen keskeinen tavoite on työllistymisen edistäminen ja työttömyysjaksojen lyhentäminen muuttamalla järjestelmää nykyistä paremmin työhön kannustavaksi. Muutosten odotetaan vaikuttavan myönteisesti työllisyyteen. Siten esitys on tavoitteiltaan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen mukainen.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki estä sinänsä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle, kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet (mm. PeVL 50/2005 vp, (PeVL 55/2016 vp, s. 4).

Esityksen ehdotukset merkitsevät työttömyysetuuksien nykyisten saamisedellytysten muuttamista siten, että työttömyysetuuden taso voi laskea 4,65 prosentilla kolmen kuukauden eli 65 maksupäivän ajaksi, jos henkilö ei ole riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa. Muutos koskisi kaikkia työttömyysetuuksia. Toimet, jotka täyttämällä henkilö säilyttää täyden etuuden tason, on lueteltu ehdotetussa säännöksessä eikä säännös sisällä harkinnanvaraa.

MUISTIO

Kyseessä on kaavamainen ilman harkintaa tutkittava etuuden saantia, tarkemmin sen suuruutta, koskeva ehto, jossa etuus ehdotuksen mukaisesti alennettuna maksettunakaan ei vaikuttaisi perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuuteen tai sulkisi ryhmiä perustoimeentulon ulkopuolelle johtuen siitä, että etuuden tason alentaminen ei kertautuisi. Ehdotetut muutokset eivät heikennä työttömyyden aikaista perustoimeentuloa siinä määrin, että esitetyt ehdotukset olisivat ongelmallisia perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 2/2012 vp (s. 2) todennut, että etuuden epäämisen pitää olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Perustuslakivaliokunta katsoi kyseisessä lausunnossaan aiempaan lausuntokäytäntönsä viitaten, että tuolloin lausunnon kohteena olleista työttömyysturvalain seuraamus- ja sanktiosäännöksistä ei aiheutunut valiokunnalle huomautettavaa.

Nyt ehdotetussa muutoksessa ei ole kyse työttömyysetuuden epäämisestä, sanktiosta, vaan sen määrää koskevasta kaavamaisesta laskusäännöksestä, jonka vaikutus on merkittävästi vähäisempi kuin etuuden täyden epäämisen. Kun henkilöllä on mahdollisuus usealla tavalla omilla toimillaan säilyttää oikeus täyteen etuuteen, ehdotetut muutokset eivät heikennä työttömien työnhakijoiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia omalla myötävaikutuksellaan täyttää aktiivisuusedellytys ja näin saada työttömyysetuus ilman sen alentamista.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslaki mahdollistaa kuitenkin näiden tekijöiden huomioimisen silloin, jos terveydentilan tai vammaisuuden huomiotta jättäminen tosiasiaa johtaisi siihen, että henkilöiden yhdenvertainen kohtelu ei toteutuisi. Esityksessä ehdotetaan, että aktiivisuusedellytystä ei sovellettaisi henkilöön, joka saa työkyvyttömyyden tai vamman perusteella etuutta. Edelleen esityksessä ehdotetaan, että aktiivisuusedellytystä ei sovellettaisi aikana, jona henkilöllä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus eläkelaitoksessa. Näillä rajoituksilla pyritään turvaamaan niiden henkilöiden asema, joilla aktiivisuusedellytyksen täyttäminen lyhytkestoisella työllistymisellä olisi esimerkiksi työpaikalla tarpeellisten järjestelyiden vuoksi merkittävästi vaikeampaa kuin muilla työttömillä työnhakijoilla.

Esityksessä ehdotetaan myös, että aktiivisuusedellytystä ei sovellettaisi henkilöön, joka työskentelee omais- tai perhehoitajana. Nämä kaksi aktiivisen osallistumisen muotoa eivät perustu työ-sopimukseen, vaan toimeksiantosopimukseen, minkä vuoksi ne eivät kerrytä työssäoloehto tavalla, joka on aktiivisuusedellytyksen kerryttämisen pääsääntö. Kyse on kuitenkin yhteiskunnan kannalta merkittävästä toiminnasta, jossa henkilö työllistyy, ja jonka ohella muuta aktiivisuuden edellytystä ei voitane pitää kohtuullisena.

Kokonaisuuden kannalta ehdotukset merkitsevät vähäisehköä työkyvyn rajoitukseen tai vammaan taikka toimeksiantosuhteessa työllistymiseen perustuvaa sääntelyn eriyttämistä, minkä vuoksi ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta.