

## **HE 86/2021 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia. Yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 30.9.2021 asti covid-19-pandemian edelleen jatkuessa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet .....	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
5 Lausuntopalaute .....	7
6 Voimaantulo .....	7
7 Toimeenpano ja seuranta .....	8
8 Suhde talousarvioesitykseen .....	8
9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys .....	8
LAKIEHDOTUS .....	10
Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta .....	10
LIITE .....	11
RINNAKKAISTEKSTI.....	11
Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta .....	11

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Maaillan terveysjärjestö WHO julisti uuden koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatauti-epidemian pandemiaksi 11.3.2020. Epidemian jatkuminen vähentää edelleen toimialasta riippuen taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus kuluttajakysyntään.

Yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskeva työttömyysturvalain (1290/2002) väliaikainen muutos tuli voimaan 8.4.2020. Väliaikaisen muutoksen voimassaoloa on aikaisemmin jatkettu 1.7.2020, 1.1.2021 ja 1.4.2021. Väliaikainen muutos on voimassa 30.6.2021 asti.

Hallitus on neuvottelussaan 20. huhtikuuta 2021 hyväksynyt suunnitelman koronarajoitusten purkamisesta. Hallituksen covid-19-epidemian hillitsemiseksi tekemien rajoitustoimenpiteiden ja -suositusten lieventäminen ja purkaminen mahdollistuvat, kun epidemiatilanne on vakaa, rokotukset edistyvät ja epidemia taantuu kausivaihtelun myötä. Aikatauluarvioiden toteuttamiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta.

Covid-19-epidemiaan liittyvistä rajoituksista ja suosituksista luopuminen tulee johtamaan kuluttajakysynnän elpymiseen ja yritystoiminnan edellytysten palautumiseen paremmalle tasolle. Kuitenkin kuluttajakysynnän elpymisessä ja yritystoiminnan palautumisessa saattaa olla toimialasta riippuen viivettä, minkä johdosta myös yritystoiminnan tulonmuodostuksessa arvioidaan olevan todennäköisesti viivettä. Tästä syystä hallitus on pitänyt tarpeellisena esittää eduskunnalle yrittäjien toimeentuloa turvaavan väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamisesta.

#### 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Hallitus linjasi neuvottelussaan 14.4.2021 yrittäjän oikeutta työmarkkinatukeen koskevan väliaikaisen muutoksen jatkamisesta. Esitys on laadittu kiireellisesti turvaamaan yrittäjien työttömyysturva-oikeutta poikkeuksellisissa olosuhteissa covid-19-epidemian edelleen jatkuessa. Rajoitusten ja suositusten tarvetta epidemiatilanteen perusteella tulevina kuukausina ei voida tarkasti ennustaa. Lisäksi on mahdollista, että pandemia kestää maailmanlaajuisesti välillä kiihtyen ja välillä laantuen. Tilanteen ennalta-arvaamattomuuden takia valmistelua ei ole voitu aloittaa aiemmin.

Esityksestä on järjestetty lausuntokierros ajalla 23.4.2021–30.4.2021. Sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS), Ahvenanmaan maakuntahallitukselle, keskeisille työelämän järjestöille, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskukselle), työ- ja elinkeinotoimistoille, Kansaneläkelaitokselle ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestölle (TYJ) on varattu mahdollisuus lausua esityksestä.

Valmisteluaikataulusta johtuen on katsottava, että kuulemisohjeen mukaisesta lausuntokierroksen vähintään kuuden viikon kestoja koskevasta ohjeesta poikkeamiselle on olemassa perustellut syyt. Lausunnot on pyydetty keskeisiltä tahoilta.

Hallituksen esitykseen liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa [tem.fi/hankesivu](http://tem.fi/hankesivu) tunnuksella [TEM041:00/2021](https://tem.fi/hankesivu/TEM041:00/2021).

## 2 Nykytila ja sen arviointi

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) perusteella yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Työttömyysturvalakia on muutettu 30.6.2021 asti voimassa olevalla säännöksellä siten, että yrittäjällä voi olla oikeus työmarkkinatukeen, jos hänen päätoiminen työskentelynsä yrityksessä on päätynyt covid-19-pandemian takia. Työmäärän vähentymisen lisäksi henkilön päätoimisen työskentelyn voidaan katsoa päättyneen, jos yritystoiminnasta saatava tulo siinä jokaista yrittäjänä työskentelevää henkilöä kohti on vähemmän kuin 1 089,67 euroa kuukaudessa ja tulon vähentyminen johtuu covid-19-pandemiasta. Tavallisesti työttömyysetuuden saaminen edellyttää lähtökohtaisesti koko yritystoiminnan lopettamista.

Säännöksen tulo raja 1 089,67 euroa kuukaudessa on sama kuin yrittäjän työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymisen kuukausittainen raja oli vuonna 2020. Väliaikaisen säännöksen perusteella tulorajaa ei tarkisteta työttömyysturvalain 14 luvun 1 a §:ssä tarkoitetulla palkkakertoimella. Tämä on selkeyttänyt väliaikaiseksi tarkoitettua säännöksen soveltamista.

Väliaikaisen muutoksen perusteella yrittäjällä on oikeus työmarkkinatukeen sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään kokoaikatyön hakemisesta, muusta kuin työsuhteesta tehdystä työstä, työllistymisestä omassa työssä, opiskelun vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta ja rajoituksista, jotka koskevat ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevia nuoria. Työllistyminen yli kaksi viikkoa kestäväan kokoaikatyöhön estää työttömyysetuuden saamisen.

Lisäksi väliaikaisen muutoksen perusteella yrittäjälle maksettavaan työmarkkinatukeen ei sovelleta työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä sekä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan ja palveluun liittyvistä laiminlyönneistä. Jos yrittäjä kuitenkin kieltäytyy ilman pätevää syytä työnantajan hänelle yksilöllisesti tarjoamasta työstä, yrittäjälle voi tulla asetettavaksi korvaukseton määräaika.

Työmarkkinatuki maksetaan työttömyysturvalain väliaikaisen muutoksen perusteella ilman lapsikorotusta, eikä yrittäjän oikeuteen työmarkkinatukeen sovelleta odotusaikaa, tarveharkintaa ja osittaista työmarkkinatukea koskevia työttömyysturvalain säännöksiä. Muutoin väliaikaisten säännösten perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen sovelletaan työttömyysetuuden määrään vaikuttavia yleisiä edellytyksiä, kuten ikään liittyviä rajoituksia.

Alkuvuonna 2021 arviolta noin 30 000 eri henkilöä on saanut työ- ja elinkeinotoimistolta työvoimapolitiittisen lausunnon yrittäjän työmarkkinatuesta. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan alkuvuonna 2021 yrittäjien työmarkkinatuen saajia on ollut keskimäärin noin 22 500 henkilöä kuukaudessa.

Yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevalla väliaikaisella muutoksella on pyritty turvaamaan niiden yrittäjien toimeentuloa, joiden päätoiminen työllistyminen yrityksessä on päätynyt covid-19-epidemian aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi. Epidemian hillitsemiseksi tehtyjen rajoitustoimenpiteiden ja -suositusten lieventäminen

ja purkaminen riippuu epidemiatilanteesta. Covid-19-epidemia aiheuttaa siten edelleen epävarmuutta kuluttajakysynnän elpymiseen ja yritystoiminnan edellytyksiin.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on turvata yrittäjien toimeentuloa covid-19-epidemiasta johtuvassa epävarmassa tilanteessa jatkamalla yrittäjän työmarkkinatukea koskevan väliaikaisen muutoksen voimassaoloa.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkamista 30.9.2021 asti.

#### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

Työ- ja elinkeinotoimistot ovat antaneet ajalla 1.1.2021–31.3.2021 yhteensä noin 30 000 työnhakijasta yrittäjän työmarkkinatukea koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon. Kansaneläkelaitos on maksanut alkuvuonna 2021 yrittäjän työmarkkinatukea yhteensä noin 50 miljoonaa euroa. Tuen saajia on ollut keskimäärin 22 500 henkilöä kuukaudessa.

Työvoimapolitiittisen lausunnon yrittäjän työmarkkinatuesta saaneista jakautuvat arviolta tasan naisiin ja miehiin. Kaikista alkuvuonna 2021 lausunnon saaneista yrittäjistä noin 37 prosentille lausunnon on antanut Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto.

Covid-19-epidemiatilanne vaikuttaa rajoitusten ja suositusten lieventämiseen ja purkamiseen. On mahdollista, että joillain alueilla rajoituksia joudutaan myös palauttamaan tai kiristämään uudelleen, mikäli epidemiatilanne heikkenee. Epidemiatilanteen muutos vaikuttaa työmarkkinatukea saavien yrittäjien määrään. Riskin suuruus ja hakijoiden kasvun määrä on vaikeasti arvioitavissa.

Jos väliaikaista lakia yrittäjän työmarkkinatuesta jatkettaisiin ja yrittäjän työmarkkinatukea maksettaisiin noin 22 000 yrittäjälle ajalla 1.7.–30.9.2021, etuusmenovaikutus valtiolle olisi arviolta noin 48 miljoonaa euroa. Mikäli epidemiasta johtuvia rajoituksia ja suosituksia voidaan osittain lieventää ja purkaa kesään 2021 mennessä, varovaisen arvion mukaan ajalla 1.7.–30.9.2021 yrittäjän työmarkkinatukea saisi noin 10 000 yrittäjää ja etuusmenovaikutus olisi arviolta noin 22 miljoonaa euroa.

Yrittäjien työmarkkinatukea koskevan väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkaminen lisäisi valtiolle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 48 miljoonaa euroa. Meno kohdistuu sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha), jolle ehdotetaan vastaavaa lisäystä vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä. Arvio perustuu siihen, että työmarkkinatukea maksettaisiin muutoksen perusteella noin 22 000 yrittäjälle kuukaudessa vuonna 2021 heinäkuun alun ja syyskuun lopun välisenä aikana. Saajien määrä vastaa keskimääräistä saajien kuukausittaista lukumäärää alkuvuonna 2021.

Mikäli epidemiasta johtuvia rajoituksia ja suosituksia lievennetään ja puretaan tulevana kuukausina, yrittäjien työmarkkinatuen tarve alkaa vähentyä ja suuri osa yrittäjän työmarkkinatukea saavista alkaa palata päätoimisiksi yrittäjiksi, mutta tällöin toimialasta

## HE 86/2021 vp

riippuen kaikkien yritysten toimintaedellytysten ei arvioida palautuvan normaaliksi vielä kesällä 2021. Osa nyt yrittäjän työmarkkinatukea saavista työnhakijoista saattaa lopettaa yritystoiminnan kokonaan ja siirtyä saamaan työttömyysetuutta toistaiseksi voimassa olevien työttömyysturvasäännösten perusteella. Lopettavien yrittäjien määrää ei voida arvioida.

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan suurelle osalle yrittäjistä on maksettu yrittäjän työmarkkinatukea ilman ansiotulojen huomioon ottamista sovitellun työttömyysetuuden määrässä. Nämä tiedot ovat suuntaa antavia. Tilastoista ei ole saatavissa tietoa siitä, kuinka monella yrittäjällä on sovittelussa huomioon otettavaa ansiotuloa, mutta tulot jäävät alle suojaosan tai siitä, kuinka monella yrittäjällä ei ole ansiotuloja, kun yrittäjän työmarkkinatukea maksetaan.

Etuusmenot voivat kasvaa jonkin verran myös sen vuoksi, että työmarkkinatukea saavalla yrittäjällä voi olla mahdollisuus osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja saada tältä ajalta työmarkkinatukea määrältään korotettuna ja mahdollisesti kulukorvausta. Tämä vaikutus arvioidaan kuitenkin vähäiseksi.

Yrittäjien työmarkkinatuesta aiheutuvien kustannusten arviointi ei ole yksiselitteistä. Koska yrittäjällä olisi vaihtoehtona koko yritystoiminnan lopettaminen, hänellä voisi tällä perusteella olla oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevien säännösten perusteella. Tässä vaihtoehdossa työttömyydestä aiheutuvat kustannukset olisivat suurempia ja yritystoiminnan käynnistäminen myöhemmin voi olla hankalampaa, mikä voisi osaltaan pitkittää työttömyyttä.

Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:ssä säädetään työmarkkinatuen rahoituksesta. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Tuki rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista 300 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä. Tuki rahoitetaan 1000 päivän maksukauden jälkeiseltä työttömyysajalta siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmarkkinatuen rahoituksesta.

Mikäli yrittäjän työmarkkinatukea väliaikaisen säännöksen perusteella saava työnhakija on ennen väliaikaista muutosta saanut työmarkkinatukea, työmarkkinatuen maksaminen väliaikaisen säännöksen perusteella on johtanut joidenkin saajien osalta siihen, että kunta rahoittaa osittain tuen tai että tuen rahoitus siirtyy osittain kunnalle muutoksen voimassaolon aikana. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan alkuvuonna 2021 arviolta noin 5 500–6 500 henkilöä kuukaudessa on saanut yrittäjän työmarkkinatukea, jota kunnat ovat osittain rahoittaneet yhteensä noin 7 miljoonaa euroa. Kuntien osittain rahoittamasta työmarkkinatuesta väliaikaisen säännöksen perusteella maksettava työmarkkinatuki on ollut alkuvuonna 2021 noin 7 prosenttia.

Koska yrittäjien työmarkkinatukea koskeva voimassa oleva muutos on määräaikainen, muutoksen voimassaolon jatkaminen aiheuttaa sen, että työ- ja elinkeinotoimistot joutuvat antamaan työnhakijana 1.7.2021 lukien jatkavista yrittäjistä uusia työvoimapoliittisia lausuntoja. Tämä johtuu siitä, että osa lausunnoista on annettu määräaikaisina väliaikaisen säännöksen voimassaolon päättymiseen asti. Uusia työvoimapoliittisia lausuntoja arvioidaan olevan enimmillään muutamia kymmeniä tuhansia. Tarkka määrä ja tästä työ- ja elinkeinotoimistoille aiheutuva työmäärä ei ole arvioitavissa.

## HE 86/2021 vp

Yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkuminen lisää työmäärää Kelassa. Työmäärän lisäys riippuu työmarkkinatukea hakevien yrittäjien määrästä. Lisäksi työmäärää lisäävät yrittäjille jo annettujen päätösten voimassaoloajan tarkistaminen sekä yrittäjätoiminnan tulojen selvittäminen.

Sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että Kansaneläkelaitoksen työmäärävaikutuksen arvioidaan kohdistuvan lähinnä tuen saajana jatkavien henkilöiden etuusoikeuden selvittämiseen. Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa voi vaarantua, mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudet ratkaista työttömyysturva-asioita laissa säädetyssä määräjassa heikkenevät.

### 5 Lausuntopalaute

Esityksestä on järjestetty lausuntokierros ajalla 23.4.2021–30.4.2021.

Lausunnot saatiin seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS), Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kuntatyöntajat KT, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Yrittäjät ry, Hämeen työ- ja elinkeinotoimisto, Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto, Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Satakunnan työ- ja elinkeinotoimisto, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kansaneläkelaitos ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry.

Esitysluonnoksessa ehdotettiin, että yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 31.10.2021. Saaduissa lausunnoissa ehdotusta voimassaolon jatkamisesta kannatettiin.

Työ- ja elinkeinotoimistojen lausunnoissa ehdotettiin väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkamista vuoden 2021 loppuun.

Sosiaali- ja terveysministeriö toi lausunnossaan esille sen, että hallitus on esittämässä jatkoa erälle muille työttömyysturvalainsäädännön poikkeuksille siten, että niiden voimassaolo päättyisi 30.9.2021, ja ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena poikkeusten yhdenmukaista kestoja sekä sääntelyn selkeyden että toimeenpanon sujuvuuden kannalta. Kansaneläkelaitos totesi lausunnossaan, että poikkeussäännösten eri pituinen voimassaoloaika lisää muiden muutosten lisäksi Kelassa tietojärjestelmätyön määrää, ja olisi myös asiallisesti loogista ja asiakasviestinnän näkökulmasta selkeintä, että kaikki poikkeukset olisivat voimassa yhtä pitkään.

Voimaantulosäännöstä on lausuntopalautteen johdosta muutettu siten, että yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 30.9.2021 asti.

### 6 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.7.2021.

## 7 Toimeenpano ja seuranta

Hallitus seuraa covid-19-pandemiaa sekä sen vaikutuksia yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin.

## 8 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

## 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitystä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus ja 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut lausuntokäytännössään, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 21/2007 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun on kyse työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5–6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II, PeVL 27/2009 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) 19 §:n 2 momentin säännös asettaa lainsäätäjälle veloitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Valiokunta totesi, että turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/I) 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus. Perustuslakivaliokunta tähdensi (PeVM 25/1994 vp), että pykälän



## HE 86/2021 vp

2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.

Covid-19-epidemian pitkittymiseen liittyvä epävarmuus ja sen vaikutus taloudelliseen toimintaan heikentää edelleen monilla toimialoilla yritysten toimintamahdollisuuksia. Epidemiasta johtuvien rajoitusten, suositusten ja ihmisten käyttäytymisen muutoksen jatkumisen vuoksi kuluttajakysyntä ei ole kaikilla toimialoilla palautunut ennalleen.

Yrittäjän oikeutta työmarkkinatukeen koskevien ehdotusten tarkoitus on ollut turvata yrittäjän perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa.

Työttömyysturvaan oikeutettujen yrittäjien piirin laajentaminen jatkuisi väliaikaisesti syyskuun 2021 loppuun yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen koskevien väliaikaisten muutosten voimassaolon jatkamisen johdosta.

Covid-19-pandemiasta aiheutuva ennakoimaton toimintamahdollisuuksien heikkeneminen ja siten toimeentulon tarve ei johdu yrittäjästä itsestään. Työmarkkinatuen suuruisen työttömyysetuuden maksaminen yrittäjälle, jolla voisi työttömyysturvalain pysyvien säännösten perusteella olla oikeus työttömyyspäivärahaan työttömyyden perusteella, jos hän lopettaisi yritystoimintansa, ei katsota vaarantavan yhdenvertaisuutta niihin etuudensaajiin nähden, jotka saavat työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella.

Esityksen ei katsota vaarantavan yhdenvertaisuutta myöskään yrittäjien kesken, koska esitys ei vaikuta niihin yrittäjiin, joilla on oikeus pysyvien työttömyysturvalain säännösten perusteella saada työttömyysetuutta, kun yritystoiminta lopetetaan. Jos pandemian vaikutukset johtavat yritystoiminnan lopettamiseen, oikeus työttömyysetuuteen ratkaistaan pysyvien yritystoiminnan lopettamista koskevien työttömyysturvalain säännösten perusteella.

Siinä tapauksessa, että yritystoimintaa voitaisiin jatkaa, mutta päätoimiselle työskentelylle ei enää olisi edellytyksiä vakavan tartuntataudin vuoksi, yrittäjälle maksettaisiin työmarkkinatukea muutoksen johdosta. Ehdotettu työmarkkinatuen maksaminen kohdentuisi niille yrittäjille, joiden toimeentuloa on tarkoituksenmukaista turvata vakavan tartuntataudin aiheuttaman äkillisen ja yllättävän kysynnän heikkenemisen vuoksi. Esiitetty muutos pienentää riskiä siitä, että yrittäjä menettää oikeutensa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ensisijaiseen syyperusteiseen sosiaaliturvaan ja joutuu turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentulon turvaan eli toimeentulotukeen.

Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Laki**

### **työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (192/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 232/2021, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 8 päivänä huhtikuuta 2020 ja on voimassa 30 päivään syyskuuta 2021.

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja päättyy 30 päivänä syyskuuta 2021.

Jos työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa on käynnistynyt viimeistään 15 päivänä huhtikuuta 2020, työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen työnhaun käynnistymistä edeltävältä ajalta sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Helsingissä 12.5.2021

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Työministeri Tuula Haatainen

## **Laki**

### **työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (192/2020) voimaantulosäännös, sellaisena kuin se on laissa 232/2021, seuraavasti:

#### *Voimassa oleva laki*

Tämä laki tulee voimaan 8 päivänä huhtikuuta 2020 ja on voimassa 30 päivään kesäkuuta 2021.

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja päättyy 30 päivänä kesäkuuta 2021.

Jos työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa on käynnistynyt viimeistään 15 päivänä huhtikuuta 2020, työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen työnhaun käynnistymistä edeltävältä ajalta sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

#### *Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan 8 päivänä huhtikuuta 2020 ja on voimassa 30 päivään syyskuuta 2021.

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, jota maksetaan ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 ja päättyy 30 päivänä syyskuuta 2021.

Jos työnhaku työ- ja elinkeinotoimistossa on käynnistynyt viimeistään 15 päivänä huhtikuuta 2020, työnhakijalla on oikeus työmarkkinatukeen työnhaun käynnistymistä edeltävältä ajalta sen estämättä, mitä 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhakijana olemisesta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*