

VALTIONEUVOSTON ASETUS TYÖTTÖMYYSETUUTTA MÄÄRÄTTÄESSÄ HUOMIOON OTETTAVASTA TULOSTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 8 §:N MUUTTAMISESTA

1. Pääasiallinen sisältö

Ehdotetaan muutettavaksi työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1332/2002) 8 §:ää siten, että tekijänoikeuskorvaus ei olisi sovitte-
lussa huomioon otettavaa työn perusteella saatua ansiotuloa.

2. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

2.1 Tausta

Eduskunnan kirjelmässä (EK 11/2021 vp) vuoden 2021 ensimmäiseksi lisätalousarvioksi eduskunta hyväksyi samalla seuraavan lausuman 2 (Momentti 29.80.01): ”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla parannetaan tekijänoikeuskorvaukseen oikeutettujen työttömien tekijöiden ja taiteilijoiden asemaa työttömyysetuuden sovitte-
lussa ja oikeutta työttömyyskorvaukseen”.

Valtiovarainvaliokunta toteaa mietinnössään (VaVM 2/2021 vp — HE 17/2021 vp), että käyttökorvaukset tulevat tekijälle käytännössä takautuvasti ja pitkän ajan kuluttua, ja niitä voi siten tulla myös työttömäksi jääneelle tekijälle, jolla ei ole muita tuloja. Tällöin käyttökorvaukset saattavat pahimmillaan leikata työttömyyskorvauksen kokonaan. Valiokunnan mietinnössä todetaan, että menettely on koettu epäoikeudenmukaiseksi erityisesti nyt, kun monien taiteilijoiden ja tekijöiden toimeentulo on vaikeutunut koronaepidemian vuoksi. Valiokunnan mielestä tässä tilanteessa on perusteltua kiirehtiä sovitellun päivärahan kehittämistä koskevia toimia ja parantaa työttömäksi jääneen tekijän ja taiteilijan oikeutta työttömyysturvaan.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti 11.2.2022 valtiontaloutta vähintään 110 miljoonalla eurolla vahvistavista työllisyystoimista. Osana päätöskokonaisuutta hallitus päätti tekijänoikeuskorvauksien sovitte-
lusta luopumisesta työttömyysturvassa.

2.2 Asetuksenantovaltuudet

Työttömyysturvalain (1290/2002) 4 luku sisältää säännökset sovitte-
lusta ja vähennetystä työttömyysetuudesta. Työttömyysturvalain 4 luvun 4 §:ssä on säännökset sovitte-
lussa huomioon otettavasta tulosta. Säännöksen mukaan sovitte-
lussa tulona otetaan huomioon palkka tai muu ansio-
tulona pidettävä vastike, joka on saatu korvauksena työstä. Mainitun pykälän 3 momentin mu-
kaan työttömyysetuuden sovitte-
lussa huomioon otettavasta tulosta säädetään tarkemmin valtio-
neuvoston asetuksella.

Työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuk-
sen 2 luku sisältää säännökset sovitte-
lussa huomioon otettavasta työn perusteella saadusta ansio-
tulosta. Asetuksen 8 §:n kohdissa 1—17 säädetään sovitte-
lussa huomioon otettavasta työn pe-
rusteella saadusta ansiotulosta. Asetuksen 9 §:n kohdissa 1—21 säädetään muista tuloista, jotka
eivät ole sovitte-
lussa huomioon otettavaa työn perusteella saatua ansiotuloa. Mainituissa pykä-

lissä ei ole säädetty tyhjentävästi niistä tulolajeista, joiden saaminen tulee huomioida, kun ratkaistaan henkilön oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen. Sellainenkin tuloerä, jota ei ole mainittu asetuksen 8 ja 9 pykälissä, otetaan sovittelussa huomioon, jos se on luonteeltaan sellainen, että se olisi huomioitava, ja vastaavasti sovittelun ulkopuolelle jäävät sellaiset tulot, joita ei ole maksettu korvauksena tehdystä työstä.

Työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n kohdan 9 mukaan sovittelussa huomioon otettavaa työn perusteella saatua ansiotuloa on immateriaalioikeuksiin perustuva korvaus, kuten rojalti, käyttökorvaus, tekijänoikeuskorvaus ja korvaus työsuhdekeksinnöstä.

3. Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Asetusluonnoksesta on pyydetty lausuntoja ajalla 31.10.—27.11.2022 lausuntopalvelussa. Asetusluonnoksesta on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta: Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kansaneläkelaitos, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Luovat ry, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Yrittäjät ry, Taiteen edistämiskeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Työttömien Keskusjärjestö ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestö.

Hankkeen asiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankesivuilta hanketunnuksella STM098:00/2022.

4. Nykytila

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

4.1 Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka

Työttömyysturvalain mukaan palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilön vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon vakuutuksenalaisella työllä. Vakuutuksenalaisella työllä tarkoitetaan työtä, josta on maksettu sosiaaliturvamaksut, kuten työttömyysvakuutusmaksut.

Päivärahan perusteena olevana palkkana otetaan huomioon palkka ja muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on maksettu korvauksena työstä. Työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan vakiintunutta palkkaa määritettäessä huomioon ei oteta työhön perustumatonta tuloa, pääomatuloa tai tuloa, jota ei voida pitää vakiintuneena. Asetuksen 3 §:n 16 kohdan mukaan tällaista tuloa, jota ei huomioida, on immateriaalioikeuteen perustuva korvaus. Tekijänoikeuskorvaukset eivät ole työttömyysvakuutusmaksun alaista palkkaa.

4.2 Soviteltu työttömyysetuus

Palkka tai muu ansiotulona pidettävä vastike, jota saadaan korvauksena työstä, turvaa osaltaan työttömyysetuuden saajan toimeentuloa aikana, jolta etuutta maksetaan. Ansiotuloja saavalla henkilöllä ei ole samoja työttömyydestä aiheutuvia menetyksiä kuin kokonaan työttömällä, minkä johdosta työttömyysetuus maksetaan tällaisissa tapauksissa soviteltuna. Tämä tarkoittaa, että työskentelyyn perustuvat palkansaajana, yrittäjänä tai omassa työssä ansaitut ansiotulona verotettavat tulot vähentävät työttömyysetuuden määrää. Sovittelussa huomioitavan tulon ei tarvitse olla tuloa, joka huomioitaisiin myös ansiopäivärahan perusteena olevana palkkana.

Soviteltuun työttömyysetuuteen on oikeus henkilöllä, joka saa tuloa osa-aikatyöstä, lyhytkestoisesta kokoaikatyöstä tai jolla on tuloa sivutoimiseksi katsottavasta yritystoiminnasta tai omasta työstä. Lisäksi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on henkilöllä, jonka päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai jonka työnteko on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa.

Soviteltu työttömyysetuus määräytyy sovittelujakson työtulon perusteella. Työttömyysetuuden sovittelu on pääosin maksuperusteista, mikä tarkoittaa sitä, että työstä ansaittu tulo sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa sinä etuuden hakujaksona, jonka aikana työtulo maksetaan hakijalle. Näin ollen soviteltavaksi voi tulla myös sellaisesta työsuhteesta saatu tulo, joka on jo päättynyt, kun hakija hakee työttömyysetuutta. Yritystoiminnasta tai omasta työstä saatu tulo voidaan sovitella joko silloin, kun toimintaa harjoitetaan, tai toiminnan harjoittamisen lakattua, jos toiminnasta kertyy tuloa jälkikäteen. Tyypillisimmillään tällaisia jälkikäteen yritystoiminnasta tai omasta työstä saatuja tuloja ovat erilaiset immateriaalioikeuksiin perustuvat tulot kuten tekijänoikeuskorvaukset.

Soviteltavan työttömyysetuuden määrään vaikuttavat ansiotulot, jotka ylittävät suojaosan. Suojaosan määrä on 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana ja 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

4.3 Tekijänoikeuskorvaukset ja soviteltu työttömyysetuus

Immateriaalioikeuksia eli aineettomia oikeuksia ovat muun muassa tekijänoikeudet ja teollisoikeudet. Tekijänoikeudet syntyvät tekijälle automaattisesti. Teollisoikeuksien suojaa on haettava erikseen. Teollisoikeuksia ovat muun muassa patentti, hyödyllisyysmalli, tavaramerkki, mallioikeus ja työsuuhdekeksintö.

Immateriaalioikeuksiin perustuvia korvauksia kutsutaan esimerkiksi lisenssimaksuksi, rojaltiksi, käyttökorvaukseksi, tekijänoikeuskorvaukseksi tai korvaukseksi työsuuhdekeksinnöstä.

Tuloverolain (1535/1992) 52 §:ssä säädetään eräistä aineettomiin oikeuksiin perustuvista korvauksista. Aineettomista oikeuksista saatava tulo on luonteeltaan veronalaista käyttökorvausta. Käyttökorvauksesta ei makseta sosiaalivakuutusmaksuja.

Tuloverolain 52 §:n mukaan verovelvollisen saama korvaus patentista, tekijänoikeudesta tai muusta niihin verrattavasta oikeudesta on veronalaista pääomatuloa, jos oikeus on saatu perintönä tai testamentilla taikka hankittu vastiketta vastaan. Aineettomasta oikeudesta saatava tulo

on ansiotuloa, jos se perustuu verovelvollisen omaan toimintaan tai jos hän on saanut aineettoman oikeuden lahjana.

Tekijänoikeuslain (404/1961) mukaan sillä, joka on luonut kirjallisen tai taiteellisen teoksen, on tekijänoikeus teokseen. Teos voi olla muun muassa kaunokirjallinen, selittävä kirjallinen tai suullinen esitys, sävellys- tai näyttämöteos, elokuvateos, valokuvateos tai muu kuvataiteen teos, rakennustaiteen, taidekäsityön tai taideteollisuuden tuote. Tekijänoikeuden syntyminen ei edellytä rekisteröintiä, ilmoitusta tai muuta merkintää. Tekijänoikeuslain 1 §:ssä tarkoitetun tekijänoikeudella suojatun kirjallisen tai taiteellisen teoksen tekijä voi luovuttaa tekijänoikeuslaissa säädetty taloudelliset oikeudet teokseensa tai myöntää käyttölupia teoksen käyttämiseen ja saada korvauksen oikeudenluovutuksesta tai teoksen käyttämisestä.

Tekijänoikeuslain 5 luvussa tarkoitetut tekijänoikeuden lähioikeudet suojaavat sellaisia luovan työn tai siihen liittyvän toiminnan lopputuloksia, jotka eivät saa suojaa teoksina. Lähioikeudet suojaavat muun muassa esittävien taiteilijoiden, äänitetuottajien ja kuvatallenteiden tuottajien työn tuloksia sekä valokuvia, jotka eivät ylitä teoskynnystä. Myös lähioikeuden haltija, esimerkiksi muusikko, näyttelijä tai valokuvaaja, voi luovuttaa tekijänoikeuslaissa säädetty taloudelliset oikeudet esitykseen tai valokuvaan tai myöntää käyttölupia niiden käyttämiseen ja saada korvauksen oikeudenluovutuksesta tai käyttämisestä.

Tekijänoikeussuojan piirissä olevia teoksia voidaan luoda esimerkiksi täytettäessä työsuhteesta johtuvia työtehtäviä. Työsuhteinen tekijä voi saada korvauksen tällaisen teoksen käytöstä kokonaan palkkana tai osapuolet ovat voineet sopia, että osa korvauksesta maksetaan palkkana ja osa erillisenä tekijänoikeuskorvauksena. Tekijälle maksettu korvaus voi työsuhteessa perustua myös työehtosopimuksen määräyksiin, jossa on myös voitu sopia korvaus joko kokonaan palkkana tai palkan ja erillisen tekijänoikeuskorvauksen yhdistelmänä. Vastaavasti esittävä taiteilija ja valokuvaaja voivat olla työsuhteessa, jossa heille syntyy tekijänoikeuden lähioikeuksia, ja myös niistä voidaan maksaa korvauksia edellä kuvatulla tavalla.

Voimassa olevan työttömyysetuutta määrittäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n kohdan 9 mukaan sovittelussa huomioon otettavaa työn perusteella saatua ansiotuloa on immateriaalioikeuksiin perustuva korvaus, kuten rojalti, käyttökorvaus, tekijänoikeuskorvaus ja korvaus työsuhtekeksinnöstä.

Työsuoritus, jonka perusteella on syntynyt se immateriaalioikeus, jonka perusteella nykyisin sovittelussa huomioon otettava korvaus maksetaan, on voitu kokonaisuudessaan tehdä ennen henkilön jäämistä työttömäksi tai vaihtoehtoisesti työsuoritus on voitu tehdä työttömyyden aikana.

Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat ottavat maksetun ansiotulon huomioon työttömyysetuuden määrässä tulorekisteriin ilmoitetun tiedon perusteella tai tarvittaessa sen tiedon perusteella, mitä etuushakemuksen yhteydessä toimitetaan Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassaan. Tekijänoikeuteen (ml. tekijänoikeuden lähioikeudet) perustuvat korvaukset ilmoitetaan tulorekisteriin käyttökorvauksina. Tulorekisteristä ei tällä hetkellä ilmene, mihin immateriaalioikeuteen maksettu korvaus perustuu. Työsuhteisen tekijän työ sopimuksesta voi ilmetä, jos tekijänoikeuskorvaus sisältyy palkkaan (esimerkiksi euro- tai prosenttimääräisenä).

4.4 Työmarkkinatuen tarveharkinta

Työttömyysturvalain 7 luvun 6 §:n mukaan työmarkkinatuen saajan tulot otetaan taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa kokonaisuudessaan huomioon. Työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n perusteella työmarkkinatuen tarveharkinta koskee kaikkia työttömän tai hänen vanhempiansa, kun on kyse vanhempien kanssa samassa taloudessa asuvasta, tuloja tulon lähteestä ja veronalaisuudesta riippumatta. Pykälässä säädetään tarkemmin niistä tuloeristä, joita ei huomioida.

Asetuksen 10 §:n mukaan työmarkkinatuen tarveharkinnassa ja osittaisessa työmarkkinatuessa huomioon otettavat tulot arvioidaan sen mukaan, kuinka paljon niitä työttömyysaikana tulee jatkuvasti olemaan, tai sen mukaan, minkä tulojen on katsottava vaikuttavan henkilön tulotasoon työttömyysaikana, vaikka tulojen saamis aika poikkeaisi työttömyysajasta. Tarveharkinnassa ei siis ole ratkaisevaa merkitystä tulon ansainta- eikä myöskään saamisajankohdalla.

Viimesijaisena työttömyysturvalain perusteella maksettavana etuutena työmarkkinatuen tarveharkinnassa eli taloudellisen tuen tarpeen arvioinnissa huomioidaan edellä todetulla tavalla kaikki työmarkkinatuen saajan omat tulot, joilla hän voi toimeentulostaan huolehtia. Tarveharkinta koskee myös tuloja, joita ei sovitella, ja jotka eivät perustu työhön, kuten esimerkiksi pääomatulot.

Tarveharkinnassa täysimääräisen työmarkkinatuen kuukautta kohden lasketusta määrästä vähennetään huoltovelvollisella 50 prosenttia siitä työttömyysturvalain 7 luvun 6 §:n mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 1 044 euroa (vuoden 2022 tasossa) kuukaudessa. Perheettömällä henkilöllä vähennetään vastaavasti 75 prosenttia siitä mainitun 6 §:n mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 311 euroa (vuoden 2022 tasossa) kuukaudessa. Perheellisen tulo-rajaa korotetaan 130 eurolla (vuoden 2022 tasossa) jokaista huolettavan alle 18-vuotiasta lasta kohti.

5. Ehdotetun muutoksen tavoite ja sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa tekijänoikeuskorvaukseen oikeutettujen työttömien tekijöiden ja taiteilijoiden asemaa työttömyysetuuden sovittelussa ja oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n kohtaa 9 muutettaisiin siten, että kohdan mukaan soviteltavaa ansiotuloa olisi immateriaalioikeuksiin perustuva korvaus, ei kuitenkaan tekijänoikeuskorvaus.

Muutoksen johdosta työttömyysetuuden saajalle maksettava tekijänoikeuskorvaus (ml. lähioikeuskorvaus) ei vaikuttaisi sovittelussa työttömyysetuuden määrään. Työttömyysetuuden ja tekijänoikeuskorvauksen yhteensovitus jätettäisiin tekemättä riippumatta siitä, milloin korvauksen perusteena oleva työsuoritus on tehty.

Työttömyysturvassa soviteltavaa ansiotuloa ei enää olisi tekijänoikeudella suojatun kirjallisen tai taiteellisen teoksen oikeuksien luovuttamisesta tai teoksen käyttämisestä maksettava korvaus eikä tekijänoikeuden lähioikeuksien luovuttamisesta tai lähioikeuksien suojankohteen käyttämisen perusteella maksettu korvaus. Muutos koskisi tekijänoikeuksien luovutussopimuksiin tai

käyttöoikeussopimuksiin taikka muihin tekijänoikeuskorvauksia sisältäviin sopimuksiin perustuvia korvauksia. Lisäksi muutos koskisi sellaisia tekijänoikeuksiin perustuvia korvauksia, joiden maksaminen tapahtuu tekijänoikeuden yhteishallinnointijärjestöjen kautta.

Maksetusta korvauksesta käytetty nimi ei olisi ratkaiseva, kun arvioitaisiin korvauksen vaikutusta työttömyysturvassa soviteltavana ansiotulona. Muutoksen jälkeen sovittelematta jäisi sellainen korvaus, jonka maksamisen perusteena on tekijänoikeus tai tekijänoikeuden lähioikeudet. Näin ollen esimerkiksi rojaltin tai käyttökorvauksen nimisenä maksettu korvaus jäisi sovittelun ulkopuolelle, jos niitä maksettaisiin tekijänoikeuden tai tekijänoikeuden lähioikeuksien perusteella.

Muihin immateriaalioikeuksiin perustuvat korvaukset otettaisiin edelleen sovittelun työttömyysetuuden määrässä työn perusteella saatuna ansiotulona huomioon.

Ehdotetun muutoksen johdosta tekijänoikeuskorvaukset olisivat työttömyysturvaetuuden määräytymisen kannalta jatkossa pääomatuloihin verrattavia tuloja, jotka huomioitaisiin työmarkkinatuen tarveharkinnassa.

6. Pääasialliset vaikutukset

6.1 Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston asetuksen muutoksella olisi työttömyysturvamenoja lisäävä vaikutus. Asetuksen muutokseen on varattu miljoona euroa valtion vuoden 2023 talousarviossa. Lisäys on jaettu momenteille 33.20.50 ja 33.20.52 500 000 euroa per momentti.

Verohallinnon tilastoista ilmenee, että vuonna 2019 47 940 henkilöasiakkaille on merkitty käyttökorkorvaustuloja ansiotulona yhteensä 99,4 milj. euroa. Henkilöä kohden käyttökorkorvaus on keskimäärin noin 2070 euroa vuodessa ja 172 euroa kuukaudessa. Mikäli työttömyysturvan sovitellussa huomioon otettavat tekijänoikeuskorvaukset olisivat keskimääräisesti verottajan tilastojen mukaiset, kuukausittainen huomioon otettava tulo jäisi suurelta osin työttömyysturvan suojaosan piiriin, eikä sillä ole nyt eikä olisi ehdotetun muutoksen jälkeenkään merkittävää vaikutusta maksettavaan työttömyysturvan määrään. Verottajan tilastoista ei kuitenkaan ilmene käyttökorkorvausten hajontaa. Jos hajonta on suuri, myös vaikutukset ovat suurempia.

Työttömyyskassoilta saatujen suuntaa antavien tilastotietojen perusteella vuosina 2019 ja 2020 kuukausittainen huomioon otettava tulo on valtaosalla saajista ollut vähäinen (~50-200 euro/kk). Toisaalta tilastoista muutaman työttömyyskassan keskimääräinen soviteltava summa on hieman suurempi (~360-700 euroa/kk), joka voi viitata suuren hajonnan suuntaan, eli että jonkin ryhmän keskimääräinen soviteltava tekijänoikeuskorvaus olisi keskimääräistä suurempi. Siten tekijänoikeuskorvausten sovitTELusta luopumisen kustannusvaikutus ansioturvan osalta lienee suurimmillaankin joitakin satoja tuhansia euroja.

Kansaneläkelaitoksen tilastotietojen perusteella on arvioitu, että perusturvan kannalta tekijänoikeuskorvausten vapauttaminen sovitTELusta lisäisi perusturvan etuusmenoja arviolta noin 300 000 eurolla vuosittain. Muutos koskisi arviolta noin 100 peruspäivärahaa saavaa henkilöä ja noin 400 työmarkkinatukea saavaa henkilöä.

6.2 Vaikutukset kansalaisiin

Asetuksen muutos vähentäisi tekijänoikeuskorvauksia saavien työttömyysetuuden saajien sovitellussa työttömyysetuudessa huomioitavan tulon määrää ja siten lisäisi maksettavan työttömyysetuuden määrää.

Kun tekijänoikeuskorvaukset eivät enää olisi sovittelussa huomioon otettavaa ansiotuloa, tekijänoikeuskorvaukset olisivat jatkossa pääomatuloihin verrattavina tuloina työmarkkinatuen tarveharkinnassa huomioitavia tuloja. Riippuen tekijänoikeuskorvausten luonteesta kerta- tai jatkuvaluonteisena tulona ja tarveharkintaan sovellettavista tuloajoista, tekijänoikeuskorvaukset otettaisiin huomioon työmarkkinatuen tarveharkinnassa.

Ehdotettu muutos voi hidastaa työttömyysturva-asian käsittelyä nykytilaan verrattuna, mikäli Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa joutuu pyytämään henkilöltä lisätietoja maksetun korvauksen perusteesta etuushakemuksen ratkaisemiseksi.

6.3 Vaikutukset työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen toimintaan

Tulorekisteristä ei tällä hetkellä ilmene, mihin immateriaalioikeuteen maksettu korvaus perustuu. Työsuhteisen tekijän työsopimuksesta voi ilmetä, jos tekijänoikeuskorvaus maksetaan osana palkkaa. Ehdotetun muutoksen arvioidaan lisäävän jonkin verran selvitystyötä ja neuvonnan tarvetta työttömyysturvan toimeenpanossa nykytilaan verrattuna.

Työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin nykyisin viedyistä sovittelussa vaikuttavista tulotiedoista ei pystytä erottelemaan tekijänoikeuskorvauksia muista immateriaalikorvauksista. Tämän vuoksi asetuksen voimaantulovaiheessa tapaukset tulisi käydä manuaalisesti läpi ja poistaa tekijänoikeuskorvaukset sovittelusta. Tapausten lukumäärät voivat vaihdella työttömyyskassoittain merkittävästi. Kansaneläkelaitoksen alustavan arvion mukaan läpikäytäviä tapauksia olisi noin 350—400 kappaletta.

Kun tekijänoikeuskorvauksia ei enää jatkossa otettaisi sovitellun työttömyysetuuden määrässä huomioon, ne olisivat jatkossa pääomatuloihin verrattavina tuloina työmarkkinatuen tarveharkinnassa huomioitavia tuloja. Koska tarveharkinnassa huomioitavilta tuloilta edellytetään tietynlaista jatkuvuutta, Kansaneläkelaitoksen tulisi selvittää työmarkkinatuen saajalle maksettujen tekijänoikeuskorvausten luonne jatkuvasti tai kertaluonteisesti maksettavina tuloina.

6.4 Perusoikeusvaikutukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Työttömyysturvalaki on tullut voimaan nykyisen perustuslain aikana ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Työttömyysturvalaissa säädetään sovittelussa huomioon otettavasta tulosta ja lisäksi työttömyysturvalaissa on säännös, jonka mukaan työttömyysetuuden sovittelussa huomioon otettavasta tulosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksen muutosta tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä suhteessa 19 §:n 2 momentissa säädettyyn oikeuteen sosiaaliturvaan.

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. 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). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettyyn julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 70 sekä mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5—6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon PeVL 64/2010 vp - HE 321/2010 vp hallituksen esityksestä, jossa esitettiin työttömyysetuuden sovittelussa otettavaksi käyttöön suojaosa, joka koskisi pelastuslaitoksen sivutoimisen henkilöstön, sopimuspalokunnan tai muun pelastusalalla toimivan yhteisön henkilöstön jäsenten pelastustoimintaan osallistumisesta saamaa tuloa. Esityksen mukaan pelastuslaitoksen sivutoimisen henkilöstön taikka sopimuspalokunnan tai muun pelastusalalla toimivan yhteisön henkilöstön jäsenet voivat ansaita pelastustoimeen osallistumisesta enintään 300 euroa sovittelujakson aikana ilman, että se vaikuttaa työttömyysetuuden määrään. Muutoksen tavoitteena oli edistää vapaaehtoiseen pelastustoimintaan osallistumista. Perustuslakivaliokunta totesi, että tietyn henkilöryhmän suosiminen työttömyysturvan suhteen ehdotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä tällaisessa yhteydessä muodostu mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi. Lisäksi valiokunta totesi, että ehdotus mahtuu valiokunnan mielestä lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin ja lakiehdotus voidaan siten säätää tavallisen lain säätämisyksessä.

Ehdotetun asetusmuutoksen seurauksena tekijänoikeuden taloudellisesta hyödyntämisestä syntyvä ansiotulo vaikuttaisi työttömyysetuuden määrään eri tavoin kuin muihin immateriaalioikeuksiin perustuvat korvaukset.

Tekijänoikeuskorvauksia voidaan maksaa takautuvasti ja tekijänoikeudellisesti suojatun työsuorituksen perusteella pitkänkin ajan kuluttua teoksen tekemisestä. Kun tekijänoikeussuojan piirissä olevia teoksia luodaan tai tekijänoikeuden lähioikeuksia syntyy täytettäessä työsuhteesta johtuvia työtehtäviä, tekijänoikeuskorvauksen maksamisesta esimerkiksi palkan osana voidaan sopia työsopimuksessa. Ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että henkilö, joka tekijänoikeudellisesti suojatun työsuorituksen perusteella saa toistuvaa ansiotuloa, siirtyisi parempaan asemaan työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamisessa kuin sellainen henkilö, jolla ansiotulon saanti perustuu muuhun immateriaalioikeuteen, muuhun työsuoritukseen tai yritystoiminnan harjoittamiseen. Valtioneuvoston asetuksen muutoksen tarkoituksena on parantaa tekijänoikeuskorvaukseen oikeutettujen työttömien tekijöiden ja taiteilijoiden asemaa työttömyysetuuden sovitellussa ja oikeutta työttömyysetuuteen. Sääntelyn tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä. Tietyn henkilöryhmän suosimisen sovitellun työttömyysetuuden suhteen ehdotetulla tavalla ei arvioida muodostuvan mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksen ja toimivuuden kannalta on tärkeää, että työttömiä ei aseteta eri asemaan sen perusteella, millaisesta toiminnasta ansiotulo on hankittu ja kuinka paljon henkilö on tuloa saanut. Tekijänoikeuskorvausten poistaminen sovitellusta siirtäisi yhden työskentelyyn perustuvan ja verotuksessa ansiotuloksi luettavan tulolajin sovitellun ulkopuolelle. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska tekijänoikeuskorvausta ei makseta itse työsuorituksesta vaan vasta tekijänoikeudellisesti suojatun teoksen ja tekijänoikeuden lähioikeuksien käyttämisestä, käyttöoikeudesta tai käyttöoikeuden myynnistä. Tekijänoikeuskorvausta voidaan pitää pääomatulotyyppisenä tulona, koska sitä maksetaan tekijänoikeudellisesti suojatun teoksen ja tekijänoikeuden lähioikeuksien taloudellisesta hyödyntämisestä. Asetuksen muutoksen arvioidaan mahtuvan valtioneuvostolle kuuluvan harkintavallan piiriin ja asetuksella säädettäväksi.

6.5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulisi voimaan 1.1.2023. Tekijänoikeuskorvauksia ei enää 1.1.2023 tai sen jälkeen otettaisi huomioon sovitellun työttömyysetuuden määrässä.

Asetusta sovellettaisiin siten sellaiseen tekijänoikeuskorvaukseen, jota maksetaan työttömyysetuuden hakijalle 1.1.2023 tai sen jälkeen. Myös jos esimerkiksi tekijänoikeuskorvaus olisi otettu työttömyysetuuden sovitellussa huomioon sellaisella hakujaksolla, joka olisi alkanut ennen 1.1.2023 ja joka jatkuisi 1.1.2023 tai sen jälkeen, sovitellun työttömyysetuuden määrässä ei enää 1.1.2023 lukien otettaisi huomioon tekijänoikeuskorvausta samalla sovitellujaksolla.

7. Lausuntopalaute

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella ajalla 31.10.—27.11.2022. Asetusluonnokseen annettiin 19 lausuntoa. Lausunnon antoivat Forum Artis, Suomen Muusikkojen Liitto ry, Luovan työn tekijät ja yrittäjät LYHTY, Säveltäjain Tekijänoikeustoimisto Teosto ry, Kansaneläkelaitos, Taiteen edistämiskeskus, Sanasto ry, Akava ry, Suomen musiikintekijät ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Näyttelijäliitto, Avoin työttömyyskassa, Teatteri- ja mediatyöntekijöiden liitto Teme ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Suomen Taiteilijaseura, Timo Aalto,

Työllisyysrahasto, Suomen Journalistiliitto ry ja SAK ry. Oikeusministeriö ilmoitti, ettei se lausu asiassa.

Saaduissa lausunnoissa pääosin kannatettiin muutosta. Muutoksen katsotaan parantavan tekijänoikeuskorvauksia saavien henkilöiden työttömyysturvaa. Elinkeinoelämän keskusliitto EK totesi lausunnossaan, että tekijänoikeuskorvaukset ovat korvauksia työstä ja siksi ne tulee ottaa sovitelussa huomioon kuten muutkin työstä maksettavat korvaukset.

Lausunnoissa tuotiin esille se, että tekijänoikeuskorvausta voidaan käytännössä maksaa monilla nimikkeillä, moniin eri aikoihin ja monella erilaisella tavalla. Lausunnoissa esitettiin muutoksen piirissä olevan tekijänoikeuskorvauksen täsmentämistä tarkkarajaisesti, jotta kävisi ilmi esimerkiksi se, koskeeko muutos pelkästään tekijänoikeusjärjestöjen maksamia korvauksia vai myös muita tekijänoikeuskorvauksia. Lisäksi lausunnoissa esitettiin tekijänoikeuden perusteella maksettavien käyttökorvausten ja rojaltien osalta tulkinnan täsmentämistä.

Lausuntopalautteen perusteella asetusehdotusta on tarkennettu ja muistion perusteluita on täydennetty.

8. Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n muuttamisesta.