

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Lausunto 16/1996 vp  
Hallituksen esitys 72/1996 vp

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 72/1996 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on 4 päivään kesäkuuta 1996 mennessä annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, tutkija Maija Sakslin, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi useissa kohdin. Työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksenä olevaa palkan- saajan työssäoloehdotusta ja ansioon suhteutetun päivärahan saamisen edellytyksenä olevaa vakuutusehtoa ehdotetaan pidennettäväksi. Ansio- päivärahan perusteena oleva palkka määrättäisiin aina samalta ajanjaksolta, jolta työssäoloehdotus täyttyy. Jos päivärahan enimmäiskeston laskeminen aloitetaan alusta, olisi uusi päiväraha kuitenkin aina vähintään 80 prosenttia edellisestä päivarahasta. Sovitellun päivärahan määräytymissääntöjä muutettaisiin niin, että suojaosa poistetaan ja yhteensovitusprosentti alennetaan 50 prosentiksi. Työttömyyspäivärahan omavastuu-aika edellyttäisi uusien säännösten mukaan työttömänä työnhakijana oloa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan kerran työttömyyspäiväraha-ajan enimmäiskestoa koh-

den. Työsuhteen päättyessä maksettu lomakorvaus vaikuttaisi siten, että päivärahaa ei maksettaisi siltä ajalta, jolle lomakorvaus voidaan jaksoittaa henkilön vakiintuneena pidettävän palkan perusteella. Säännökset lisäpäiväraha-oikeudesta muuttuisivat siten, että henkilölle, joka on täyttänyt 57 vuotta ennen päivärahan enimmäismaksuajan täyttymistä, voidaan maksaa työttömyyspäivärahaa 60 ikävuoteen saakka.

Ehdotetut lait, joista osa liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen, ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta. Säännökset työvoimakoulutuksen lukemisesta työssäoloehdotukseen ovat tarkoitettuja olemaan voimassa vuoden 1998 loppuun.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään omaisuuden suojausmyksenä ehdotettuja työssäolo- ja vakuutusehtoa, päivärahan enimmäiskestoa ja lisäpäiväraha-oikeuden rajoitusta koskevia muutoksia. Perustelujen mukaan muutokset eivät koske kenenkään maksussa olevaa työttömyyspäivärahaa. Kun ehdotetut työttömyyspäiväraha-oikeuden muutokset eivät myöskään kohdistu hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla suojattuun perustoimeentulon turvaan, eivät muutokset vaadi perustuslainsäätämisjärjestystä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot***Perustoimeentulon turva*

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyvä sosiaaliturvan etuusjärjestelmä. Esityksen tältä kannalta valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät muutokset koskevat päivärahan saamisen edellytyksenä olevaa työssäoloehdotusta, ns. lisäpäiväoikeutta, omavastuu-aikaa sekä lomakorvauksen jakso-

tussääntöjä ja sovitellun päivärahan määräytymissäntöjä. Muutoin ansioon suhteutettua päivärahaa koskevat muutosehdotukset eivät ole merkityksellisiä perustoimeentulon turvan kannalta.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaisi lainsäätäjälle velvoitteen "taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitselle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan". Valiokunta totesikin, 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) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantumisen aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Tämäntapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu edellä todetuilla tavoin lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 ja 4 momentin sekä 16 §:n 2 momentin työssäoloehto koskevat

muutokset merkitsevät työttömyyspäivärahan saamisedellytysten tiukentamista. Työssäoloehdon muuttaminen johtaa siihen, että työttömyyspäivärahan ulkopuolelle tulee jäämään entistä useampi, varsinkin kausi- tai vajaatyöllistetty henkilö. Tämän merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon työmarkkinatuki, joka siitä annetun lain mukaan on tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, joissa työtön ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehto ja on taloudellisen tuen tarpeessa tai joissa työttömän oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt lain mukaisen enimmäisajan kulumisen takia. Tällaisen lainsäädäntökokonaisuuden johdosta työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon pidentäminen ei merkitse hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vastaisen uuden väliinputoajaryhmän muodostumista, koska lainmuutoksen vaikutuspiiriin kuuluvat työttömät siirtyvät työmarkkinatuen piiriin. Mainitut muutokset eivät siten ole ongelmallisia hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta.

Samanlainen arvio on esitettävä lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentista, joka nostaa ns. lisäpäiväoikeutta koskevaa ikärajaa. Sääntely kohdistuu nimittäin siihen, millä edellytyksillä työtön on oikeutettu työttömyyspäivärahaan laissa muutoin asetetusta 500 päivän enimmäisajasta riippumatta. Tältäkin osin muutoksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä seurauksena on työttömän siirtyminen enimmäisajan täyttymisen takia työmarkkinatuen piiriin.

Lakiehdotuksen 12 §:n tarkoittama omavastuuajan pidentäminen kahdella päivällä säilyttää omavastuuajan yksilön toimeentulon kannalta verraten lyhyenä ja on vaikutuksiltaan niin vähäinen, ettei se ole ongelmallinen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin näkökulmasta. Myöskään lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin uusi 15 kohta lomakorvauksen jaksottamisesta ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, sillä muutoksen tarkoittamana aikana asianomaisen henkilön toimeentulo ei riipu työttömyyspäivärahasta eikä sääntelyyn liity työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (ks. myös PeVL 15/1995 vp).

Soviteltuun päivärahaan ehdotetut muutokset (17—19 §) voivat joissain poikkeustapauksissa johtaa työttömyyspäivärahan alentumiseen nykyisestä. Esityksen laskelmien perusteella ei kuitenkaan ole kysymys huomattavina pidettävistä muutoksista. Kun erityisesti otetaan huomioon, että näissä tapauksissa asianomaisella on myös tötuloja, ei lakiehdotuksesta ole tältäkkään

osin huomauttamista perustoimeentulon turvan kannalta.

### *Omaisuuksensuoja*

Valiokunta yhtyy esityksen säätämismääräysten perusteluissa tehtyyn arvioon lakiehdotuksen suhteesta perustuslain omaisuuslainsuojasääntöön ja katsoo, ettei säännöksillä ole taannehtivia vaikutuksia, joten tältäkin kannalta arvioituna lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 16 §:n 2 momentin perustelujen selostukseen siitä, millainen työ vakiintuneen tulkintakäytännön mu-

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk

kaan on hyväksytty työssäoloehtoon. Perustelutekstin johdosta valiokunta toteaa, ettei työnantajan vakuutusvelvollisuuden laiminlyönti saa estää etuus oikeuden syntymistä, jos työ on vakuutuksenalaista ja työntekijän palkasta on pidätetty palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

---

(osittain), Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

