

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 13/1997 vp

Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Johdanto

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä toukokuuta 1997 lähettänyt sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 88/1997 vp laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 24 päivänä toukokuuta 1996 valiokuntaan lähettämän ed. Prustin ym. lakialoitteen 19/1996 vp laiksi työttömyysturvalain 5 §:n muuttamisesta, eduskunnan 26 päivänä marraskuuta 1996 valiokuntaan lähettämän ed. Elon ym. lakialoitteen 66/1996 vp laiksi työttömyysturvalain 5 §:n muuttamisesta ja eduskunnan 8 päivänä kesäkuuta 1997 valiokuntaan lähettämän ed. Kekkonen lakialoitteen 48/1997 vp laiksi työttömyysturvalain 5 §:n muuttamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 15/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, toimeentuloturvapääällikkö Elise Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta, asiamies Tapio Kuikko Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Palvelutyönantajista, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Markku Kojo Akavasta, johtaja Kimmo Kempainen Suomen Yrittäjästä, kassanjohtaja Esko Salo Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä, varapuheenjohtaja Anja Luoma Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö

TVY:stä, sosiaalipoliittinen sihteeri Sirpa Hartojoki Suomen Ylioppilaskuntien Liitosta ja johtava työvoimaneuvoja Anja Salomäki sekä johtava työvoimaneuvoja Liisa Huttunen Lahden työvoimatoimistosta.

Hallituksen esitys ja lakialoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Ehdotuilla muutoksilla täsmennettäisiin henkilön oikeutta kieltäytyä Suomen ulkopuolelta tarjottavasta työstä tai koulutuksesta päivärahaoikeutta menettämättä.

Esityksellä täsmennettäisiin työmarkkinoiden käytettävissäoloa koskevaa säännöstä. Henkilö voisi päivärahaoikeuttaan menettämättä matkustaa ulkomaille edellyttäen, että hän on viivytystä tavoitettavissa ja kykenee ottamaan tarjotun työn vastaan.

Käytännön yhtenäistämiseksi työttömyysturvalakiin esitetään muutosta, jonka mukaan palkaton talkootyö tai yleishyödyllinen vapaaehtoistyö eivät estäisi työttömyyspäivärahan saamista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työmarkkinatuesta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi työttömyysturvalain kokonaisuudistuksessa työttömyysturvan omavastuun kulumista ja hakijan tietojenantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin tehtyjä muutoksia vastaavat muutokset sekä tässä esityksessä työttömyysturvaan ehdotettuja muutoksia vastaavat muutokset.

Pitkäaikaistyöttömien kannustamiseksi työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin ehdotetaan, että koulutus tai työharjoittelu ei lyhentäisi työmarkkinatuen tarveharkinnatonta 180 päivän aikaa.

Esityksellä on yhtymäkohtia eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen laeiksi pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta ja opintotukilain 6 §:n muuttamisesta (HE 37/1997 vp), joten ehdotettavat lait on tarkoitettu

tulemaan voimaan samanaikaisesti mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten kanssa 1 päivänä elokuuta 1997.

Lakialoitteissa 19/1996 vp, 66/1996 vp ja 48/1997 vp ehdotetaan työttömyysturvalain 5 §:ää muutettavaksi siten, että se mahdollistaisi työttömillekin lyhyet ulkomaanmatkat.

Valiokunnan kanta

Yleisperustelut

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa ehdotettuja muutoksia.

Hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä ovat ne työttömyysturvalain muuttamista koskevat ehdotukset, jotka koskevat työmarkkinoiden käytettävissäoloa sekä ulkomailla työskentelyä ja siellä koulutukseen osallistumista. Perustuslakivaliokunta kannattaa täsmennystä työmarkkinoiden käytettävissäoloa koskevaan säännöksen. Ehdotettu säännös vastaa nykyistä sääntelyä selvästi paremmin hallitusmuodon 7 §:n 2 momenttia, joka koskee oikeutta lähteä maasta. Perustuslakivaliokunta korostaa tässä yhteydessä valtiosääntöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä ja tärkeyttä myös säännöstä sovellettaessa. Soveltamiskäytännössä tulisi estää, että joidenkin alojen työttömiltä tarjottunlaiset ulkomaanmatkat olisivat tosiasiallisesti kiellettyjä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa edellä olevaan viitaten, että lakiehdotuksen säännösten soveltamiskäytännössä on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta eri ammattialojen kesken.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun 5 §:n tulkinta olisi kaikissa työvoimatoimistoissa mahdollisimman yhdenmukainen ja antaisi riittävät mahdollisuudet tapauskohtaisiin ratkaisuihin. Siksi työministeriön tulee valmistella asiassa sellaiset ohjeet, joissa esimerkiksi työttömän harrastustoimintaan liittyen yli viikkoa pitemmätkin matkat ovat mahdollisia. Myös rajakunnissa asuvien matkustusmahdollisuuksien osalta tulisi tulkinnan olla joustavaa.

Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että hallitusmuodon 7 §:n säännösten kannalta merkittäviä ovat työttömyysturvalakiehdotuksen 7 ja 8 §, jotka koskevat velvollisuutta ottaa vastaan työtä tai koulutusta ulkomailla. Sääntelyn mer-

kitys perustuu EY-asetukseen ja rajoittuu tapauksiin, joissa henkilö on vapaaehtoisesti lähtenyt työnhakuun EU-maahan tai ETA-valtioon. Ajallisesti sääntelyn vaikutus ulottuu siihen enintään kolmen kuukauden jaksoon, jolta tällaiselle henkilölle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Säännökset on kirjoitettu niin väljään muotoon, että työn vastaanottamis- ja koulutukseen osallistumisvelvollisuus olisi tällaisessa työnhakutilanteessa voimassa muussakin kuin edellä tarkoitettussa valtiossa. Ehdotuksen 7 §:ään perustuslakivaliokunta ehdottaa soveltamista selkiyttävää täsmennystä.

Perustuslakivaliokunnan esittämää täsmennystä ehdotuksen 7 §:ään sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää perusteltuna.

Esitettyjen muutosten tarkoituksena on alentaa kynnystä hakeutua työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Tarkoituksena on myös helpottaa työnhakijan mahdollisuuksia osallistua passivoitumista ehkäisevään ja omaehtoiseen toimintaan, mm. vapaaehtoistyöhön. Ehdotettu uusi säännös työttömän työnhakijan oikeudesta tal- koo- ja vapaaehtoistyöhön sen vaikuttamatta oikeuteen saada työttömyysturvaa on valiokunnan mielestä tarpeellinen ja käytännön tilanteita selkiyttävä.

Hyväksyessään lakiehdotukset valiokunta *edellyttää*, että hallitus vuoden 1998 talousarvion valmistelun yhteydessä yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa selvittää, voitaisiinko omavastuuosuus poistaa työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella siirtyvien osalta.

Perustuslakivaliokunnan mietintöön viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Päätösehdotus

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana, ja että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi 7 § näin kuuluvana:

7 §

Velvollisuus ottaa vastaan työtä

— — — — —
Mitä 6 momentissa säädetään, ei sovelleta henkilöön (*poist.*) sellaisessa toisessa valtiossa,

jossa hän hakee työtä, jos hänelle maksetaan tältä ajalta työttömyyspäivärahaa Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella (poist.).

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,
että lakialoitteet 19 ja 66/1996 vp ja 48/1997 vp hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouko Skinnari /sd, varapuheenjohtaja Maija Perho /kok ja jäsenet Liisa Hyssälä /kesk, Timo Ihamäki /kok, Kari Kantalainen /kok, Paula Kokkonen /kok, Mikko Kuoppa /va-r, Eero Lämsä /kesk, Pirkko

Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /r (osittain), Maija Rask /sd, Juha Rehula /kesk, Osmo Soininvaara /vihr, Marjatta Vehkaoja /sd ja Marja-Leena Viljamaa /sd sekä varajäsen Mikko Immonen /vas (osittain).

Vastalause

Arvioiden mukaan tänä vuonna 25 000 työntöntä putoaa ansiosidonnaiselta työttömyysturvasta työmarkkinatuella, jolloin heille tulee viiden vuorokauden karenssi, vaikka työttömyys jatkuu yhtäjaksoisena. Arvioiden mukaan valtio säästää tällä menettelyllä noin 15 miljoonaa markkaa, jonka työttömät joutuvat pääsääntöisesti anomaan toimeentulotukena takaisin.

Työmarkkinatukeen tämän vuoden alussa säädetyt muutokset ovat johtaneet siihen, että viiden päivän omavastuu-aika vaaditaan myös niiltä, jotka ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tai peruspäivärahan 500 päivän rajan täyttymisen jälkeen siirtyvät työmarkkinatuella. Työmarkkinatuesta annetun lain (665/1996) 22 a § voidaan tulkita näin.

Tämä ei ilmeisesti ole ollut tarkoitus lakia säädettäessä. Hallituksen esityksen (HE 75/1996 vp) perusteluissa tätä seikkaa ei tuotu esille. Joka tapauksessa muutos tuottaa työttömille lisää vaikeuksia, kun työttömyyden jatkuessa keskeytymättömänä työttömältä evätään työttömyysturva kokonaan viikon ajaksi. Muutosta on mahdollista perustella millään järkisyillä.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1997

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena ja että toinen lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi, että 22 a §:n 4 momenttiin lisätään uusi 6 kohta näin kuuluvana:

22 a §

Omavastuu-aika

Omavastuu-aika on voimassa sen kalenterivuoden loppuun, jona se on kokonaan hankittu. Alkavan kalenterivuoden aikana uutta omavastuu-aikaa ei edellytetä:

6) kun henkilöltä päättyy oikeus työttömyysturvain 2 §:ssä määritellyyn ansiosidonnaiseen päivärahaan tai peruspäivärahaan ja hän edelleen työttömänä siirtyy työmarkkinatuen piiriin.

Mikko Kuoppa /va-r

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 15/1997 vp

Hallituksen esitys 88/1997 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä toukokuuta 1997 hallituksen esityksen 88/1997 vp laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, professori Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi henkilön oikeutta kieltäytyä päivärahaoikeuttaan menettämättä tilanteissa, joissa hänelle tarjotaan työtä tai koulutusta ulkomailta tai joissa hän kieltäytyy työstä vedoten opiskeluunsa. Säännöstä työmarkkinoiden käytettävissä olosta täsmennettäisiin niin, että henkilöllä olisi päivärahaoikeuttaan menettämättä mahdollisuus lyhyeen, satunnaiseen ulkomaanmatkaan, jos hän on viivytyksettä tavoitettavissa ja kykenee ottamaan tarjotun työn vastaan.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.8.1997.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan ehdotukset eivät sisällä sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa suojattuun perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta, että ne olisi käsiteltävä vaikeutetussa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 7 ja 12 § ja 15 a §:n 2 momentti. Hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännösten johdosta valiokunta toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä ei ole sellaisia taannehtivia vaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta samoin kuin työmarkkinatuki, joka vastaa suuruudeltaan peruspäivärahaa, ovat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 34/1996 vp). Valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä ovat ne esityksen ehdotukset, jotka koskevat työmarkkinoiden käytettävissä oloa sekä ulkomailla työskentelyä ja siellä koulutukseen osallistumista.

Esityksen yleisluonteinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma koskee sitä, missä määrin lailla voidaan säätää sellaisia edellytyksiä, jotka koskevat työttömyyden, lähinnä työmarkkinoiden käytettävissä olon määrittelemistä ja siten vaikuttavat työttömyyden aikaisten etuuskien saamiseen. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti asettaa lainsäätäjälle velvoitteen ”taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta toteaa, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettavaan säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”. Perusoikeusudistuksen mukainen lähtökohta siten on, että turvan saamisedellytysten

täsmäntäminen kuuluu tavallisen lain alaan. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksestä ei ole valtiosääntöoikeudellisin perustein huomautettavaa tästä yleisestä lähtökohdasta käsin.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan henkilön katsotaan eräin edellytyksin pysyvän työmarkkinoiden käytettävissä satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan aikana. Ehdotettu säännös on nykyistä sääntelyä selvästi paremmin sopusoinnussa hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin kanssa, joka koskee oikeutta lähteä maasta.

Valtiosääntöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on syytä huomata, että säännös on kirjoitettu yleispätevään muotoon, eikä siinä aseteta esimerkiksi joitakin työttömien ryhmiä eri asemaan toisten kanssa. Esityksen perusteluissa kuitenkin viitataan ammattialojen välisiin eroihin työpaikkojen täyttämisaajoissa ja tämän seikan käytännön vaikutuksiin. Tämän johdosta valiokunta korostaa yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä ja tärkeyttä myös säännöstä sovellettaessa. Soveltamiskäytännössä tulisikin estää se, että joidenkin alojen työttömiltä tarkoitettunlaiset ulkomaanmatkat olisivat tosiasiallisesti kiellettyjä.

Hallitusmuodon 7 §:n säännösten kannalta merkittäviä ovat lisäksi työttömyysturvalakiehdotuksen 7 ja 8 §, jotka koskevat velvollisuutta ottaa vastaan työtä tai koulutusta ulkomailla. Sääntelyn merkitys perustuu asianomaiseen EY-asetukseen (1408/71; 69 artikla) ja rajoittuu tapuksiin, joissa henkilö on vapaaehtoisesti lähtenyt työnhakuun EU:n jäsenvaltioon tai ETA-

valtioon. Ajallisesti sääntelyn vaikutus ulottuu siihen enintään kolmen kuukauden jaksoon, jolta tällaiselle henkilölle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Säännökset on kirjoitettu niin väljään muotoon, että työn vastaanottamis- ja koulutukseen osallistumisvelvollisuus olisivat tällaisessa työnhakutilanteessa voimassa muussakin kuin edellä tarkoitettussa valtiossa. Säännöksiä olisikin syytä täsmäntää, esimerkiksi 7 §:ää seuraavasti: ”Mitä 6 momentissa säädetään, ei sovelleta henkilöön sellaisessa toisessa valtiossa, jossa hän hakee työtä, jos hänelle maksetaan tältä ajalta työttömyyspäivärahaa Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella.”

Valiokunta on kiinnittänyt vielä huomiota työttömyysturvalakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan henkilön ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettamiensa rajoitusten vuoksi on eronnut työstä tai koulutuksesta. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää perustelutasolla tämän uuden säännöksen säätämisen yhteydessä, että tällaisen itse aiheutetun seikan merkitys katkeaa, kun asianomainen työttömyysturvalain 4 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoittautuu työnhakijaksi ja selvittää rajoituksen poistuneen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-oja /kesk, Heikki

Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsen Jouko Jääskeläinen /skl.

