

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 33 hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain, työttömyyskassalain, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta**

**Hallituksen esitys ja eduskunta-aloitteet**

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 267 laeiksi työttömyysturvalain, työttömyyskassalain, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 27 päivänä marraskuuta 1992 valiokuntaan lähettämän ed. Juhantalon ym. lakialoitteen n:o 50/1992 vp laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta. Edelleen valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Sasin toivomusaloitteen n:o 1582/1991 vp yrittäjän työttömyysturvan parantamisesta, eduskunnan 13 päivänä maaliskuuta 1992 valiokuntaan lähettämän ed. Renlundin ym. toivomusaloitteen n:o 344/1992 vp työttömyyskorvauksen ja aikuisopintorahan myöntämistä yrittäjille sekä eduskunnan 14 päivänä huhtikuuta 1993 valiokuntaan lähettämän ed. Nordmanin ym. toivomusaloitteen n:o 199/1993 vp kalastajien työttömyyskassan perustamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Matti Toivainen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, johtaja Markku Hirvonen verohallituksesta, lakimies Elise Häivälä kansaneläkelaitoksesta, asiamies Pekka Piispanen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalis sihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, varatoimitusjohtaja Risto Suominen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta ja jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja Metsätaloustuottajien Keskusliitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yrittäjien oikeudesta työttömyysturvaan. Yrittäjille luotaisiin oikeus peruspäivärahaan ja ansioon suhteutettuun päivärahaan. Säännöksissä otetaan huomioon yritystoiminnan erityisluonne. Työttömyysturvalla ei ole tarkoitus kompensoida yritystoiminnan riskejä.

Työttömyysturvalaissa määriteltäisiin yrittäjän käsite, jolla tarkoitettaisiin itsenäistä ammatin- tai elinkeinonharjoittajaa sekä yrityksessä työskentelevää henkilöä, jolla on asemansa tai oman taikka perheenjäsenen omistuksen kautta määräämisvaltaa yrityksessä. Yrittäjien ansio-  
päivärahajärjestelmä olisi vapaaehtoinen. Yrittäjien ansioturvan järjestämiseksi olisi mahdollista perustaa erillisiä työttömyyskassoja. Kassan rahoitusosuus katettaisiin jäsenten jäsenmaksuilla. Valtio osallistuisi ansiosidonnaisen päivärahan rahoitukseen peruspäivärahaa vastaavalla osuudella.

Yrittäjille luotaisiin omat säännökset työssä-  
oloehdon täyttymisestä. Yrittäjän katsottaisiin työllistyvän yrityksessä pääsääntöisesti siihen saakka, kun hän todistettavasti on lopettanut yritystoiminnan. Yrittäjällä ei olisi oikeutta työttömyyspäivärahaan lomautusten aikana eikä työajan lyhentämistilanteessa. Yritysomaisuuden säilyttäminen yritystoiminnan lopettamisen yhteydessä johtaisi erityiseen odotusaikaan ennen päivärahaoikeuden syntymistä. Vastaavasti sen myyntivoitto otettaisiin huomioon työttömyyspäivärahaa myönnettäessä.

Yrittäjän ansio-  
päiväraha muodostuisi samoin kuin palkansaajalla täyden peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Yrittäjä voisi valita ansio-osaa silmällä pitäen työtulon, jonka perusteella hän maksaa kassan jäsenmaksut. Päivärahaoikeuden kesto olisi sama kuin palkansaajalla, mutta yrittäjällä ei olisi oikeutta lisäpäiviin 55 vuoden täyttämisen jälkeen. Yrit-

täjä voisi saada myös työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaista ansiotukea samoin edellytyksin kuin työttömyysturvaa.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1995 ja on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

Lakialoitteessa n:o 50/1992 vp ehdotetaan hyväksyttäväksi työttömyyskassalain muutos, jonka nojalla työttömyyskassan jäseneksi voitaisiin hyväksyä myös yrittäjätoimintaa harjoittava henkilö.

Toivomusaloitteessa n:o 1582/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin yrittäjän ja työsuhteisen henkilön työttömyysturvaa koskevien säännösten yhdenmukaistamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 344/1992 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi välittömästi toimenpiteisiin yrittäjien saattamiseksi yhdenvertaisiksi muiden kanssa suhteessa työttömyyskorvaukseen ja aikuisopintoraahan.

Toivomusaloitteessa n:o 199/1993 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kalastajien työttömyyskassan perustamiseksi.

### Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää perusteltuna, että yrittäjille luodaan ansioon suhteutettu työttömyysturvajärjestelmä. Lähivuosien todennäköinen työmarkkinakehitys on useiden arvioiden mukaan yrittäjyyden lisääntyminen ja varsinkin erilaisten yrittäjän ja palkansaajan välimaastossa olevien työntekijäomisteisten osakeyhtiöiden, osuuskuntien ja aliurakoitsijoiden käytön lisääntyminen. Tästä syystä varsinkin yrittäjän ja palkansaajan välimaaston kattaminen on erityisen tärkeää.

Edellä sanotuista syistä myös joustava siirtyminen palkansaajien kassajärjestelmän ja yrittäjien kassajärjestelmän välillä on tehtävä mahdolliseksi. Hallituksen esitys jää tässä suhteessa vajavaiseksi. Lisäksi on ratkaisematta kysymys, miten henkilö, joka on osa-aikainen yrittäjä ja samanaikaisesti osa-aikainen työntekijä, voi järjestää tyydyttävällä tavalla työttömyysturvansa, toteutuupa työttömyys yrittäjänä tai palkansaajana.

*Valiokunta edellyttää* hallituksen selvittävän tarvittavat lainmuutokset, jotta

siirtyminen palkansaajakassan ja yrittäjäkassan välillä voi tapahtua joustavasti ja jotta osittain yrittäjänä, osittain palkansaajana toimivan henkilön työttömyysturva on tyydyttävästi järjestetty.

Yrittäjäkassojen jäsenyys varsinkin tilanteessa, jossa sen tukena ei ole samojen henkilöiden ammatillista järjestäytymistä, saattaa johtaa ongelmallisiin tilanteisiin niissä tapauksissa, joissa kassaan järjestäytyvät ensisijaisesti työttömyyden uhkaamat yrittäjät. Tällöin kassojen maksut kohoavat korkeiksi ja rahoitus on muutenkin uhanalainen. Kehitystä on tässä suhteessa seurattava samoin kuin sitä, ettei järjestelmää pyritä käyttämään hyväksi vakuuttamalla henkilöitä yritystoiminnasta, joka ei ole todellista.

Jatkuvasti on myös seurattava yritystoimintaa harjoittavan henkilöiden määritelmän tarkoituksenmukaisuutta sen varmistamiseksi, että yrittäjien työttömyysturvajärjestelmä toimii tavoitellulla tavalla ja ettei synny väliinputoajaryhmiä.

Eräillä yritysaloilla luonnonolosuhteet tai muut seikat saattavat tehdä toiminnasta siten kausiluonteista, että yritystoiminta katkeaa pitkäksikin ajaksi. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kalastajat, mutta myös esimerkiksi matkailun alalla on vastaavia tilanteita. Myös valtiovalan toimenpiteet, kuten kalastuksen säätely, vaikuttavat samalla tavalla. Samoin työn luonne saattaa eräillä aloilla, kuten freelancereilla, olla sellainen, että yritystoiminta katkeaa vastaavalla tavalla. Valiokunnan käsityksen mukaan ratkaisevaa työttömyysturvan antamisen suhteen tällaisissa tilanteissa on, ettei toisaalta kateta yritysriskiä mutta toisaalta annetaan työttömyysturvaa silloin, kun kyseinen henkilö on perustellusti muusta kuin yritystoimintaan välittömästi liittyvästä syystä työttömänä. Rajankäynnissä tulee arvioida alan yleisiä olosuhteita ja muita tekijöitä, jotka osoittavat yritystoiminnasta ja muusta syystä tapahtuvan työllistymisen välistä rajaa.

*Valiokunta edellyttää*, että hallitus pikaisesti antaa tarvittavat esitykset yrittäjien työttömyysturvan vaikutuksista yksityisen ja julkisen sektorin eläkkeiden työeläkelisiin.

Valiokunta pitää perusteltuna hallituksen esitykseen sisältyvää pyrkimystä suurentaa työttömyyskassojen keskokokoja ja vähentää niiden lukumäärää. Vain riittävän suuret kassat voivat yleensä taata jäsenistön palvelun, ne voivat paremmin varautua työttömyyden vaihtelun aiheuttamiin taloudellisiin riskeihin ja niiden hal-

lintokustannukset jäävät todennäköisesti keskimäärin vähäisemmiksi jäsentä kohti. Tästä huolimatta valiokunta pitää perusteltuna, että lähinnä esittävän taiteen aloilla työttömyyskassan jäsenmäärä voisi olla pienempikin, koska alalla on sellaisia erityispiirteitä, jotka vaativat omaa hallinnointia, ja toisaalta kokonaistyöntekijämäärä on siten vähäinen, että esitetty 8 000 jäsenen raja on vaikea saavuttaa. Tästä syystä valiokunta esittää työttömyyskassalain 24 §:ään tehtäväksi asiaa koskevan muutoksen.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveystyövaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakialoitteeseen n:o 50/1992 vp sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.*

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 1994

*että hallituksen esityksen sisältyvät ensimmäinen, kolmas ja neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja että toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 24 § näin kuuluvana:*

24 §

*Oikeus valtiosuuteen*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Sosiaali- ja terveystyöministeriö voi hyväksyä erityisistä syistä 3 momentissa mainitun jäsenmäärän estämättä työttömyyskassan täyteen valtiosuuteen oikeuttavaksi (Uusi mom.).*

Vielä valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että toivomusaloitteet n:ot 1582/1991 vp, 344/1992 vp ja 199/1993 vp hylättäisiin.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kempainen, Kuit-

inen, Muttilainen, Nordman, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka, Puisto, Vehkaoja (osittain) ja Ääri sekä varajäsen P. Leppänen.

### Vastalause

Hallituksen esitys yrittäjien työttömyysturvan parantamiseksi yrittäjien työttömyyskassajärjestelmän kautta on yksi harvoja nykyhallituksen myönteisiä aikaansaannoksia. Vasemmistoliitto kannattaa esitystä tältä osin.

Sen sijaan emme voi täysin hyväksyä yritystoimintaa harjoittavan henkilön määritelmää. Valiokunnan hyväksymän esityksen mukaan yrittäjät ovat kaikki YEL- ja MYEL-vakuutetut. Sen lisäksi johtavassa asemassa olevat yli 15 %:n osuuden omistavat osakeyhtiön osakkaat olisivat työttömyysturvassa yrittäjiä. Samoin yhdessä perheenjäsentensä kanssa vähintään 30 % osakepääomasta omistavat katsottaisiin yrittäjiksi.

Esitystä perustellaan nykyisen lain tulkintakäytännöllä. Kuitenkin vakuutusosoikeuden viimeaikainen linja yrittäjärajauksissa on ollut työttömyysturvalautakunnan linjaa lievämpi. Vakuutusosoikeuden linjan perusteella tarkoituksenmukaisemmat rajat yrittäjäasemalle olisivat mielestämme olleet 20 % yksin omistettaessa sekä yhdessä perheenjäsenten kanssa omistettaessa 40 %.

Hallituksen esitys sisältää myös esityksen työttömyyskassalain 24 §:n muuttamisesta siten, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jossa säädetään täyteen valtiosuuteen oikeuttavasta kassan jäsenmäärästä. Vähimmäisjäsenmäärä

ehdotetaan korotettavaksi asteittain siten, että vuodesta 1999 lähtien vähimmäisjäsenmäärän tulisi olla 8 000 jäsentä. Valiokunta lisäsi äänestyksen jälkeen kyseiseen pykälään uuden momentin, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi hyväksyä erityisistä syistä 3 momentissa

mainitun jäsenmäärän estämättä työttömyyskassan täyteen valtionosuuteen oikeuttavaksi. Meidän mielestämme kyseinen lisäys oli tarpeen ja se mahdollistaa sen, että tulevaisuudessa voidaan turvata mm. esittäville taitelijoille mahdollisuus omaan työttömyyskassaan.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 1994

**Outi Ojala**

**Pekka Leppänen**