

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 53/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 2009 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (HE 222/2009 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 28/2009 vp) sekä työelämä ja tasa-arvovaliokunta lausunnon (TyVL 24/2009 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö

- etuuspäällikkö Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- asiantuntija, OTK Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- kassanjohtaja Marja-Leena Meriläinen, Metallityöväen Liiton Työttömyyskassa
- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Hanna Kuntsi, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät
- apulaisjohtaja Ari Sipilä, Teknologiateollisuus ry
- lakimies Heli Puura, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palvelualojen ammattiliitto PAM ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia. Muutosten tavoitteena on helpottaa yritysten toiminnan sopeuttamista taloudellisessa taantumassa ja parantaa sopeuttamistoimenpiteiden kohteena olevien työntekijöiden asemaa. Esityksessä ehdotetaan, että työntekijälle, jonka viikoittaista työaika on lyhennetty lomautuksen johdosta yhdellä tai useammalla päivällä viikossa, maksettaisiin työttömyysetuutta lomautuspäiviltä. Esitykses-

sä ehdotetaan myös, että työntekijän, jonka palkkaa on alennettu määräaikaisesti tuotannollisista ja taloudellisista syistä, ansiopäivärahan perusteena oleva palkka määräytyisi palkan alentamista edeltävän tilanteen mukaan.

Lomautusajalta maksettavaa työttömyysetuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin lomautuksiin, jotka toteutetaan 4 päivän tammiukuuta 2010 ja 2 päivän tammikuuta 2011 välisenä aikana. Palkanalennusta koskevia säännöksiä

sovellettaisiin määriteltäessä ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa vuosina 2010—2011 ansaittujen palkkojen perusteella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lomautusajan työttömyysturva

Työttömyysturvalain 4 lukuun lisättäväksi ehdotettavassa 4 a §:ssä säädetään työttömyysetuuden maksamisesta niissä tilanteissa, joissa työntekijän työaikaa on lyhennetty lomautuksen johdosta yhdellä tai useammalla päivällä viikossa. Näissä tapauksissa työttömyyspäivärahaa ei maksettaisi soviteltuna, vaan kokonaan työttömiltä päiviltä maksetaan täysi työttömyysetuus.

Työttömyysturvalain muutoksen tarkoituksena on helpottaa yritysten toiminnan sopeuttamista taloudellisessa taantumassa ja parantaa sopeuttamistoimenpiteiden kohteena olevien työntekijöiden asemaa. Valiokunta pitää esitystä molempien tavoitteiden osalta kannatettavana. Talouden lama ja investointien hiipuminen ovat koetelleet erityisen voimakkaasti vientiteollisuusaloilla toimivia yrityksiä samoin kuin rakennus- ja kuljetusalaa. Tilausten ja töiden loppuessa lomautukset ovat lisääntyneet voimakkaasti. Teknologiateollisuudessa kuluvana syksynä noin viidennes työvoimasta on ollut lomautettuna.

Teollisuudessa lomautukset on nykyisen taantumana aikana toteutettu pääasiassa kokonaisina viikkoina, koska tällöin työntekijöille maksetaan työttömyyspäiväraha viikon kaikilta lomautuspäiviltä. Viime laman aikana käytettiin huomattavasti enemmän lyhennettyä työviikkoa kuin tämän taantumana aikana, vaikka lomautettujen määrä on nyt suurempi. Tämän osaltaan mahdollisti silloinen lainsäädäntö, jonka mukaan 20 %:n työajan lyhennys oikeutti työttömyyspäivärahaan, jolloin myös yhden päivän lomautuksesta saattoi saada korvausta. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että työttömyysturvasäännöksiä joustavoitetaan väliaikaisesti niin, että lomautuksia voidaan nykyisen poik-

keuksellisen äkillisen taantumana aikana toteuttaa todellisen tarpeen mukaisesti.

Ehdotettu työttömyysturvalain muutos parantaa palkkatasosta riippumatta kaikkien yhdeksi päiväksi viikossa lomautettujen asemaa yhden päivän työttömyyspäivärahan määrällä, koska nelipäiväinen työviikko ei nykyisin oikeuta työttömyyspäivärahaan. Sovitellun päivärahan saaminen edellyttää, että työaikaa on lyhennetty vähintään 25 %:a. Kahdeksi—neljäksi päiväksi viikossa lomautettujen ansiopäivärahaa saavien osalta muutoksen vaikutukset riippuvat työntekijän ansiotasosta. Yli 3 000 euroa ylittävällä palkkatasolla ehdotetun mukainen kokonaan työttömiltä päiviltä maksettava päiväraha on mainituissa tilanteissa nykyistä soviteltua päivärahaa korkeampi. Alle 3 000 euroa kuukaudessa ansaitsevien päivärahan määrä sen sijaan on mainituissa tilanteissa nykyistä soviteltua päivärahaa matalampi. Työttömyyspäivärahan määrä vähenee tällöin nykyiseen verrattuna sitä enemmän, mitä pienemmät työntekijän ansiot ovat. Tämä johtuu siitä, että soviteltu päiväraha korvaa ansionmenetystä suhteellisesti enemmän, mitä pienemmät työntekijän ansiot ovat. Sen sijaan muutos parantaa kaikilla tulotasoilla peruspäivärahaa saavien asemaa.

Hallituksen esityksen muutokset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia aloja ja ammattiryhmiä. Lomautukset lyhennettyyn työviikkoon ovat toistaiseksi koskeneet etenkin miesvaltaisia teollisuus-, rakennus- ja kuljetusaloja. Julkisella sektorilla ja palvelualalla on yleisemmin lyhennetty päivittäistä työaikaa, jolloin työajan lyhennyksen osalta maksetaan soviteltua päivärahaa. Nyt käsiteltävällä ehdotuksella ei muuteta miltään osin niitä työttömyysturvalain säännöksiä, joita sovelletaan silloin, kun säännönmukaista päivittäistä työaikaa töiden vähenemisen johdosta lyhennetään.

Hakemusten käsittely työttömyyskassoissa

Sääntelyllä pyritään edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi nopeuttamaan hakemusten käsittelyä työttömyyskassoissa. Väliaikainen uudistus helpottaa ruuhkautuneiden, pahiten työttömyydestä kärsivien teollisuusalojen työttömyyskassojen työtä ja nopeuttaa työttömyysturvan maksamista työttömille. Ehdotukset selkiyttävät ja yksinkertaistavat työttömyysturvalakia ja helpottavat siten lakia toimeenpanevien työttömyyskassojen työtä. Kuten työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, kansalaisten kannalta uudet säännökset ovat selkeitä ja omien etuuksien laskemisen on helpompaa niitä kuin nykyisiä säännöksiä sovellettaessa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää lausunnossaan, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta selvittää mahdollisuudet toteuttaa lyhennetyltä työviikolta maksettavia työttömyysetuuksia koskevat muutokset siten, että pienipalkkaisten asema ei heikkene nykyisestä. Pienipalkkaisten aseman turvaaminen olisi valiokunnan mielestä toteutettavissa esimerkiksi antamalla tuen hakijoille mahdollisuus valita, haluavatko he sovitellun päivärahan vaiko lakiehdotuksen mukaisesti lasketun päivärahan.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on hankkinut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksesta lausunnot niiltä työttömyyskassoilta, joiden jäsenissä on paljon soviteltua päivärahaa saavia. Palvelualojen työttömyyskassan näkemyksen mukaan kahden eri laskentamallin ja hakijan valinnanvapauden käyttöönotto lisäisi työttömyyskassan etuuskäsittelijöiden työtä. Lisäksi järjestelmä vaatisi mittavia atk-investointeja ja koulutusta. Uuden laskentajärjestelmän käyttöönotto määräajaksi jo 1.1.2010 alkaen ei saadun selvityksen mukaan ole realistinen. Jos kaksoislaskentaa mentäisiin, työttömyyskassa ei voisi pitää kiinni lupaamastaan takuumaksuajasta vaan käsittelyajat saattaisivat pidentyä huomattavasti.

Julkisen alan työttömyyskassa on katsonut, että valinnanvapaus voitaisiin ottaa käyttöön, mutta siten, ettei työttömyyskassa tekisi edullisemmussvertailua etuuksien välillä, vaan hakijan tulisi itse hakiessaan tietää, kumpaa etuutta hakee. Saadun selvityksen mukaan sellainen

vaihtoehto, että hakija itse pystyisi tekemään valinnan, on lähinnä teoreettinen, koska tarkastelujakson pituus sekä mahdolliset erityiset sovitte-lujaksot vaikuttavat etuuden määrään merkittävästi. Saadun selvityksen johdosta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ei pidä käytännössä mahdollisena työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksen toteuttamista.

Valiokunta korostaa, että nyt toteutettava muutos on vastaus vientiteollisuuden poikkeukselliseen tilanteeseen. Lomautustapa eri aloilla on pitkälti riippuvainen työn luonteesta ja tullee jatkossakin olemaan eri aloilla erilainen. Käytännössä työttömyysturvan ehtojen muuttaminen voi jossain määrin muuttaa lomautustapoja myös muilla aloilla. Lomautuksiin saatetaan jatkossa joutua kasvavassa määrin myös naisvaltaisella julkisella sektorilla ja yksityisellä palvelusektorilla Tästä syystä valiokunta pitää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin tärkeänä, että työmarkkinatilannetta taantumana kuluessa seurataan ja tarvittaessa toteutetaan työttömyysturvaan muutoksia, jotka turvaavat myös palvelualoilla ja muilla naisvaltaisilla matalalopalkka-aloilla työskentelevien aseman, jos lomautukset alalla merkittävästi lisääntyvät (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Palkan määrittely

Yrityksissä on heikkoon työllisyystilanteeseen sopeuduttu myös sopimalla työntekijöiden palkan määräaikaista alentamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n 3 momenttiin lisätään väliaikaisesti säännös, joka koskee määräaikaista palkan alentamista. Tarkoituksena on, että tuotannollisista ja taloudellisista syistä tehty palkanalennus ei vaikuttaisi ansiopäivärahaan alentavasti, jos työntekijä kuitenkin joudutaan lomauttamaan tai irtisanoimaan. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu säännös, jonka mukaan etuuden perusteena pidetään alentamatonta palkkaa, on aiheellinen.

Muuta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan arvioinut työttömyysturvalakiin kohdistuvien muutosten toteuttamistapaa. Työttömyysturvalain-

säädännön muutoksia tuodaan usein eduskunnan käsiteltäväksi erillisinä hankkeina. Tämä vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista lainsäädännön muutosten vaikutuksista myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä jatkossa olisi asianmukaisempaa pyrkiä kokoamaan useampia toisiinsa liittyviä muutosehdotuksia yhteen hallituksen esitykseen. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että työmarkkina-tilannetta taantuman kuluessa seurataan ja tarvittaessa toteutetaan työttömyysturvaan muutoksia, jotka turvaavat myös palvelualoilla ja muilla naisvaltaisilla matalalapalkka-aloilla työkentelevien aseman, jos lomautukset alalla merkittävästi lisääntyvät.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Satu Taiveaho /sd
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lenita Toivakka /kok
jäs.	Maria Guzenina-Richardson /sd	Erkki Virtanen /vas
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	vjäs. Ilkka Kantola /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Sanna Lauslahti /kok (osittain)
	Jukka Mäkelä /kok	Tapani Mäkinen /kok.
	Päivi Räsänen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

VASTALAUSE

Perustelut

Vaikka hallituksen esittämä yksittäisten työttömyyspäivien korvaaminen lyhennetylle työviikolle lomautetuille helpottaa yritysten toiminnan sopeuttamista taloudellisessa taantumassa ja parantaa sopeuttamistoimenpiteiden kohteena olevien työntekijöiden asemaa, on siihen jäänyt selkeitä epäkohtia. Paikoin uudistus tarkoittaa sitä, että niillä, jotka on lomautettu 2—4 päiväksi viikossa ja joiden perustepalkka on alle 3 200 euroa/kk, päivärahan määrä laskee. Alle 3 200 euroa kuukaudessa ansaitsevien päivärahan määrä sen sijaan on nykyistä soviteltua päivärahaa matalampi. Työttömyyspäivärahan määrä vähenee tällöin nykyiseen verrattuna sitä enemmän, mitä pienemmät työntekijän ansiot ovat. Tämä johtuu siitä, että soviteltu päiväraha on suhteessa ansioihin sitä suurempi, mitä pienemmät työntekijän ansiot ovat.

Mikäli laki saatetaan voimaan esitetyssä muodossaan, se heikentää tuhansien julkisella ja palvelusektorilla työskentelevien työntekijöiden työttömyysturvaa. Tämä tarkoittaa käytännössä pienipalkkaisten naisten työttömyysturvan alenemista.

Se, että kyseessä on määräaikainen laki, ja se, että työttömyysturvan heikentäminen koskee pientä ryhmää, ei ole hyväksyttävä peruste työntekijöiden epätasa-arvoiselle kohtelulle. Mielletämme ehdotuksessa olevaa uutta 4 a §:ää ei tule

soveltaa niihin ansiopäivärahaa saaviin, joiden ansiopäivärahan perusteena oleva palkka on alle 3 200 euroa.

Esitys synnyttää kaksi muutakin epäkohtaa: lyhennetylle työviikolle lomautetut pääsevät työttömyysturvan piiriin osa-aikatyöntekijöitä pienemmällä työajan lyhenemällä, ja lyhennetylle työviikolle lomautetulla päivärahan ja palkan yhteismäärä voi kasvaa suuremmaksi kuin sovitellun piirissä olevilla. Yhdeksi päiväksi viikossa lomautetut olisivat päässeet kaikki työttömyysturvan piiriin myös muuttamalla työttömyysturvalakia niin, että sovitellun työttömyysturvan työaika-rajana olisi nostettu 80 prosenttiin ja sovitellun päivärahan korvausasteen katto 95 prosenttiin. Tällä mallilla olisi löydetty ratkaisu, ilman väliinputoajia, kaikkiin niihin ongelmiin, joilla esitystä perustellaan.

Eri työntekijäryhmien tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi vaadimme, että sovitellun päivärahan edellytyksenä olevan työajan vähennysvaatimus muutetaan edellä mainitulla tavalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotukset).

Vastalauseen muutosehdotukset

Laki

työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti 30 päivänä joulukuuta 2002 annetun työttömyysturvalain (1290/2002) 4 luvun 3 §:n 1 ja 2 momentti, 5 §:n 2 momentti sekä 6 luvun 4 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 608/2004, sekä

lisätään väliaikaisesti 4 lukuun uusi 4 a § seuraavasti:

4 luku

Sovitelu ja vähennetty työttömyysetuus

3 § (Uusi)

Rajoitukset

Työnhakijalla ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa 1 §:n 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa kalenteriviiikon tarkastelujakson aikana ja 1 §:n 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa sovittelujakson aikana ylittää *80 prosenttia* alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, vertailu tehdään työaikalain (605/1996) 3 luvussa tarkoitettuun säännölliseen työaikaan.

Työnhakijalla ei ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen työsopimuksen mukainen säännöllinen työaikansa tai jaksotyössä kuukausipalkan perusteena oleva keskimääräinen työaika ylittää *80 prosenttia* alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta tasoittumisjakson aikana.

4 a §
(Kuten StVM)

5 § (Uusi)

Etuuden määrä

Sovittelun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se mahdollisine lapsikorotuksineen ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään *95 prosenttia* ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

4 §
(Kuten StVM)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten StVM)

Lain 4 luvun 4 a §:ää sovelletaan lomautuksiin, jotka toteutetaan 4 päivän tammikuuta 2010 ja 2 päivän tammikuuta 2011 välisenä aikana, ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2010. *Pykälää ei kuitenkaan sovelleta ansiopäivärahaa saaviin henkilöihin, jotka ovat lomautettuina useamman kuin yhden päivän viikossa ja joiden ansiopäivärahan perusteena oleva palkka on alle 3 200 euroa.*

(3 ja 4 mom. kuten StVM)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2009

Maria Guzenina-Richardson /sd
Satu Taiveaho /sd

Ilkka Kantola /sd
Erkki Virtanen /vas