

**Työasiainvaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta sekä työttömyyskassalain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunta on 29 päivänä lokakuuta 1991 lähettänyt työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 143.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnot. Lausunnot (PeVL n:o 9 ja StVL n:o 5) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuuskoski, apulaisosastopäällikkö Matti Toivainen ja vanhempi hallitussihteeri Sakari Heikkilä sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimistopäällikkö Pertti Ojala työministeriöstä, virkamiesliiton työttömyyskassanjohdaja Antero Pietilä Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaalis sihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyöntajien Keskusliitosta ja sosiaaliasiainsihteeri Kai Liäck Akavasta.

Esityksessä ehdotetaan, että päivärahan ansio-osan suuruus on 45 prosentin sijasta 40 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta ja vakuutettujen osuus ansioon suhteutettujen työttömyyspäivärahojen etuusmenoista 15 prosenttia, valtion osuus 38 prosenttia ja työnantajien osuus edelleen 47 prosenttia. Esityksen tarkoituksena on myös kehittää työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasausjärjestelmää. Lisäksi esitetään ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaika koskemaan myös 55 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Ehdotetuista lain muutoksista aiheutuisi valtiolle noin 930 miljoonan markan säästö. Esitys liittyy valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Ehdotetut lainmuutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa on todettu, että hallituksen esityksen antamisen

jälkeen työmarkkinoilla on sovittu laajasta tulopoliittisesta ratkaisusta, jonka yhtenä osana on otettu kantaa työttömyysturvan kehittämiseen ja tähän hallituksen esitykseen. Ratkaisussa on sovittu muun muassa työttömyysturvan rahoitus pohjan takaamista ja järjestelmän toimivuuden parantamista sekä työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasauskysymyksiä selvittävän työryhmän asettamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnosaan pitänyt tärkeänä, että tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä asetetussa työryhmässä saadaan aikaan työttömyysvakuutuksen kustannuksia tasaava järjestelmä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on myös katsonut, että työttömyysturvaa kehitettäessä tulee pyrkiä työttömyysturvan peruspäivärahan korottamiseen ja tarveharkinnan lieventämiseen tai poistamiseen. Tätä sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt tärkeänä jo tasa-arvosyistä, koska tarveharkinta koskee erityisesti pienipalkkaisia naisia. Työasiainvaliokunta yhtyy edellä esitettyihin sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksiin työttömyyskassajärjestelmän ja työttömyysturvan kehittämisestä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon perusteluihin viitaten työasiainvaliokunta ehdottaa lakiehdotukseen tehtäväksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa ehdotetut muutokset. Lisäksi valiokunta ehdottaa ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen muutettavaksi samansisältöiseksi kuin toisen ja kolmannen lakiehdotuksen voimaantulosäännökset.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja*

*että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

**Laki****työttömyysturvalain 23 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*(poist.)*

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 23 §:n 1 momentti seuraavasti:

## 23 §

*Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus*

Ansioon suhteutettu päiväraha muodostuu täyden peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osan suuruus on 42 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 90-kertainen perusosa, on ansio-osa tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia. Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus lapsi-

korotuksineen voi olla enintään 90 prosenttia vakuutetun päiväpalkasta, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruinen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tämän lain 23 §:n 1 momenttia sovelletaan päivärahaan, joka kohdistuu lain voimaantulon jälkeiseen aikaan.

## 2.

**Laki****työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyyskassalain (603/84) 25 §, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1366/90) seuraavasti:

## 21 a §

*(Poist.)*

## 25 §

*Valtionosuus päivärahoista ja ansiotuen ansi-osista*

Valtionosuus on 47,5 prosenttia sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymistä työttömyyskassan maksamista päivärahoista.

Valtionosuus työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen ansiotuen ansio-osaan on 47,5 prosenttia. (Uusi)

Voimaantulosäännös  
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman sekä jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, P.

Leppänen, Morri, Mäkipää, Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Viljanen sekä varajäsen Koskinen (osittain).

## Vastalauseita

### I

Hallituksen niin sanotut säästötoimet ovat eräiltä osin käsittämättömiä ja kohtuuttomia. Suunnitelma työttömyysturvan heikentämiseksi siten, että vakuutetun maksuosuus nousee kolminkertaiseksi ja samanaikaisesti alennetaan päivärahan ansio-osaa 5 prosenttiyksiköllä ja poistetaan ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien ansiopäivärahan saamisen mahdollisuus työttömyyseläkkeen saamiseen asti, muodostaa yhden uskomattomimmista.

Edellä mainittujen toimenpiteiden näennäisenä säästönä saatiin lähes miljardi markkaa. Samanaikaisesti työttömyysturvan alentamisella olisi valtion verotuloja vähentävä vaikutus ja toimeentulotukimenoja lisäävä vaikutus.

Tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä ammattiyhdistysliikkeen voimin saatiin olennainen korjaus ehdotukseen työttömyysturvalain muuttamisesta. Vaikka järjestelmä nyt selvästi antaakin

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

**Reijo Lindroos**  
**Jukka Roos**

paremman, oikeudenmukaisemman ja vakuutusperiaatetta vastaavan turvan, on se mielestämme kuitenkin siten voimassa olevaa lakia heikompi, että ehdotetut lait tulee hylätä. Ainoa laissa ollut työttömyyskassojen ja niiden jäsenen asemaa parantava ehdotus, jäsenmaksujen tasausjärjestelmän käyttöönotto, jää sekin myöhemmin ratkaistavaksi kolmikantaisuuteen perustuvan työryhmän työn valmistuttua.

Hallituksen esittämä ns. piiskavero (HE 199) on olennaisesti vähentämässä kansalaisten ostovoimaa. Se tulee lisäämään myös työttömyyttä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme kunioittavasti,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.*

**Reijo Laitinen**  
**Johannes Koskinen**

### II

Valiokunnan enemmistö ehdottaa ansioon suhteutetun työttömyysturvan kaavamaisesta alentamista. Tämä kohtelee käytännössä pieni- ja keskituloisia epäoikeudenmukaisesti. Vaikeassa taloudellisessa tilanteessa välttämättöminä pidetyt leikkauksetkin voidaan ja pitääkin kohdistaa niin, että heikommassa taloudellisessa asemassa olevien ansiosidonnaisuus on suurempi kuin enemmän ansainneilla.

Tulopoliittiseen ratkaisuun liittyen ansio-osaa esitetään leikattavaksi 45 prosentista 42 prosenttiin. Tällä saatavaa säästöä vastaava kustannusten väheneminen saavutetaan myös siten kuin kysymyksessä olevan hallituksen esityksen esitel-

lyt sosiaali- ja terveysministeri esitti työasiainvaliokunnalle. Tämä tarkoittaa ministeriön 2.12.1991 päivätyn kirjeen mukaisesti, ”että lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettua ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan ansio-osan suuruus on 43 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 80-kertainen perusosa, on ansio-osa tämän rajan ylittäväältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia.”

Syistä, joita valiokunnan tietoon ei ole saatettu, tätä porrastusta ei hallituksen taholta puollettu. Mielestämme se on hyvin perusteltu ja toteuttaa oikeudenmukaisemmin sinänsä kipeä-

tä ja vaikeaa työttömyysturvan leikkausta. Ehdotamme ensimmäisen lakiesityksen muuttamista edellä esitetyn mukaisesti.

Esityksen toisessa lakiehdotuksessa on säännös tukikassan suorittamasta jäsenmaksujen tasauksesta (21 a §). Tämän säännöksen valiokunnan enemmistö esittää hylättäväksi. On sinänsä myönteistä, että asiaa harkitaan myös erikseen valmistelussa, johon työmarkkinaosapuolet osallistuvat. Koska säännös on käytännön kiireellisen tarpeen vaatima, ehdotamme, että se nyt hyväksyttäisiin. Tämä ei estä säännöksen uudistamista edellä viitatuun valmistelutyön perusteella.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnon I ja III eriävissä mielipiteessä on puututtu peruspäivärahan tarveharkintaan. Myös työasiainvaliokunnan mietinnössä sama asia on nostettu esille ja todettu tarveharkinnan koskevan erityisesti pienipalkkaisia naisia. Tästä olisi tullut todeta myös se johtopäätös, että tarveharkinta on syrjivä. Siten se on poistettava viivytyksettä, mitä

mielestämme eduskunnan tulee nimenomaisesti vaatia edellyttämällä, että hallitus antaa kiireellisesti eduskunnalle esityksen peruspäivärahan tarveharkintaa koskevien säännösten muuttamisesta siten, että puolison tulot eivät vaikuta peruspäivärahan suuruuteen.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että eduskunta hyväksyisi seuraavan lausuman:*

*”Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa kiireellisesti eduskunnalle esityksen työttömyysturvan peruspäivärahan tarveharkintaa koskevien säännösten muuttamisesta siten, että puolison tulot eivät vaikuta peruspäivärahan suuruuteen.”*

Lisäksi ehdotamme,

*että kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisesti ja että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

### Laki

#### työttömyysturvalain 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 23 §:n 1 momentti seuraavasti:

#### 23 §

##### *Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus*

Ansioon suhteutettu päiväraha muodostuu täyden peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osan suuruus on 43 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 80-kertainen perusosa, on ansio-osa tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia.

Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus lapsikorotuksineen voi olla enintään 90 prosenttia vakuutetun päiväpalkasta, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruinen.

—————  
Voimaantulosäännös  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

**Laki**  
**työttömyyskassalain (poist.) muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyyskassalain (603/84) 25 §,  
sellaisena kuin se on osittain muutettuna 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1366/90)  
*sekä*

*lisätään lakiin uusi 21 a § seuraavasti:*

21 a §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

\_\_\_\_\_  
Voimaantulosäännös  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

25 §  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

**Paavo Nikula**  
**Lea Mäkipää**

**Eila Rimmi**  
**Pekka Leppänen**

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

19 päivänä marraskuuta 1991

Lausunto n:o 9

*Työasiainvaliokunnalle*

Työasiainvaliokunta on kirjeellään 5 päivältä marraskuuta 1991 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 143 laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta sekä työttömyyskassalain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Sakari Heikkilä sosiaali- ja terveysministeriöstä, puheenjohtaja Reijo Hyttiä Työttömyyskassojen yhteisjärjestöstä, professori Erkki Aurejärvi, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyspäivärahan ansio-osan suuruus on 45 prosenttia asemesta 40 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutettujen osuus ansioon suhteutettujen työttömyyspäivärahojen etuusmenoista on 15 prosenttia sekä valtion 38 ja työnantajien 47 prosenttia. Esityksen tarkoituksena on myös kehittää työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasausjärjestelmää. Lisäksi ehdotetaan, että ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaika koskee myös 55 vuotta täyttäneitä. Ehdotuksista aiheutuisi valtiolle noin 930 miljoonan markan säästö.

Esitys liittyy vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

Lakiehdotukset ovat johtolauseidensa mukaan tarkoitettut käsiteltäviksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

**Valiokunnan kannanotot**

Valiokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta esitykseen sisältyvää ensimmäistä lakiehdotusta, koska ehdotuksen mukaan työttömyyskassan jäsenen ansioon suhteutetun päivärahan määrää lasketaan siten, että ansio-osan suuruus on 45 prosenttia asemesta 40 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta, ja koska työttömyyskassan jäsenen päivärahan enimmäisaika säädetään koskemaan myös 55 vuotta täyttäneitä. Valiokunta on arvioinut myös toisen lakiehdotuksen 25 §:ää, joka johtaa siihen, että työttömyyskassan jäsenen rahoitusosuus kassan maksamista päivärahoista nousee viidestä prosentista viiteentoista.

Edellä mainitut ehdotukset merkitsevät lakisäänteisen työttömyysturvan heikkenemistä. Valiokunta on tarkastellut asiaa ensi sijassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädetyn työvoiman suojelun ja työtä koskevan perusoikeuden sekä myös 6 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuusnsuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen nykyistä työttömyysturvalakia säädettyä katsonut (PeVL 4/1984 vp), että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiovalta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Työttömyysturvalain mukainen työttömyyspäiväraha jakautuu peruspäivärahaan ja kassojen jäsenille lisäksi tulevaan ansio-osaan, johon ensimmäisen lakiehdotuksen 23 § kohdistuu. Tämä ehdotus ei, kuten ei myöskään ehdotettu 26 § ole valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa.

Omaisuusnsuojan kannalta voidaan arvioida sitä, puuttuvatko lainsäädäntötoimet valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla sellaisiin vallitseviin oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet asianmukaisesti ennen nyt säädettyjä

lakeja voimassa olleen lainsäädännön perusteella. Käsiteltävänä olevan esityksen lainmuutokset kohdistuvat suoraan niihin lakeihin, joihin valitsevat oikeussuhteet pohjautuvat. Yleisluonteisena lähtökohtana tulee olla, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettua lakia voidaan muuttaa samassa järjestyksessä, ellei erityisistä syistä muuta johdu.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen, varallisuus oikeudellisten oikeustointen ja niiden ehtojen pysyvyyttä koskevan tulkintakäytännön mukaan pääsääntönä on, että uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleeseen lakiin perustuen syntyneitä olosuhteita. Se varallisuus oikeudellinen oikeustoimi, jonka pysyvyyttä uusi laki tässä tapauksessa saattaisi järkyttää, voisi lähinnä olla työttömyyskassan ja sen jäsenen välinen suhde. Tässä suhteessa kysymys ei kuitenkaan ole sopimussuhteesta, mutta tästä huolimatta voidaan kysyä, järkyttääkö uusi laki jollain tavoin sitä asemaa, jonka työttömyyskassan jäsenyys tuottaa.

Jäsenen liittyessä työttömyyskassaan ei sovi jäsenmaksun eikä työttömyyspäivärahan suuruudesta. Nämä jäsenyyteen liittyviä oikeuksia

ja velvollisuuksia koskevat seikat jäävät sillä tavoin avoimiksi, että ne määräytyvät muiden liittymishetkellä vallitsevien ja mahdollisesti myöhemmin muutettavien tekijöiden mukaan. Esimerkiksi tällä hetkellä työttömyyskassan jäseneksi tuleva liittyy järjestelmään, joka saa sisältönsä niin, että työttömyyskassa päättää jäsenmaksun perusteista ottaen huomioon työttömyyskassalain 19 §:n säännökset ja päivärahan ansio-osan suuruus määräytyy työttömyysturvalain 23 §:n perusteella. Työttömyyskassan jäsenen asema suhteessa työttömyyskassaan on sellainen, ettei ole valtiosääntöoikeudellista estettä muuttaa järjestelmän näitä ominaispiirteitä myöhemmällä lailla siten kuin nyt on ehdotettu.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Koskinen, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula,

Näsi, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle, Kautto, Lamminen ja Saastamoinen.

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Olemme eri mieltä valiokunnan enemmistön kanssa siitä, miten lakisääteistä työttömyysturvaa heikentävää hallituksen esitystä on arvioitava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta ja katsomme,

*että valiokunnan lausunnon tätä asiaa käsittelevä kappale olisi tullut kirjoittaa seuraavasti:*

”Perustuslakivaliokunta on aiemmin hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen nykyistä

työttömyysturvalakia säädettäessä katsonut (PeVL 4/1984 vp), että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiolta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Tähän nähden on kyseisen perustuslainkohdan katsottava ilmaisevan yleisen työttömyysturvalainsäädännön kehittämismielipiteitä merkitsevän perustuslaillisen toimeksiannon. Vaikka säännöksestä ei voida johtaa työttömyysturvan vähimmäistasoa, kehittämismielipiteen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä sisältönä on otettava huomioon

siitä seuraava periaatteellinen kielto heikentää olennaisesti työttömyysturvan lainsäädännöllistä tasoa. Työttömyysturvan heikentäminen voi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin estämättä olla kuitenkin mahdollista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä esimerkiksi pakottavien valtionta-

loudellisten syiden niin vaatiessa. Ehdotettujen uudistusten ollessa tältä kannalta perusteltuja sekä ottaen lisäksi huomioon työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuuden ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.”

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1991

**Johannes Koskinen**  
**Raimo Vistbacka**

**Arja Alho**

**Paavo Nikula**  
**Tarja Kautto**

## II

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on lausunnossa katsonut, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. — Allekirjoittaneiden mielestä hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tulisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska ehdotukset sisältävät sekä hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan että samaan pykälään sisältyvän valtion työllistämisvelvoitteen johdannaisena olevan ja siihen rinnastettavan, työttömyysturvaan liittyvän oikeuden kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Vaikka lakiehdotuksissa ei puututakaan työttömälle turvattuun perustoimeentuloturvaan eli peruspäivärahan suuruuteen, niin se kuitenkin heikentää kassojen jäsenien oikeuksia ansioon suhteutetun päivärahan osalta. Hallitusmuodon 6.2 §:stä on luettavissa kielto heikentää lain perusteella säädettyä työttömyyden aikaista toimentuloturva, jota myös ansiosidonnainen työttömyysturva edustaa.

Selkeimpänä vaatimus perustuslain säätämisyjärjestyksestä tässä asiassa näkyy, kun tutkitaan

hallituksen esityksen vaikutuksia ja suhdetta työttömyyden varalta vakuutetun omistusoikeuden suojaan eli hallitusmuodon 6.1 §:ssä suojattuun oikeushyvään. Vakiintuneen valtiosääntöoikeudellisen näkemyksen mukaan ei uudella lailla saa puuttua oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet aikaisemmin voimassa olleen lain pohjalta. Ansiosidonnaiseen työttömyysturvavakuutukseen sopimusteitse mennyt vakuutettu on siis omaisuudensuojansäännösten mukaan oikeutettu aikaisempiin etuuksiin, vaikka myöhempi laki näitä huonontaisikin. Näin varsinkin koska aikaisemmassa laissa ei ole ollut varausta siitä, että myöhemmässä laissa voitaisiin ansiosidonnaisen päivärahan laskemisperusteita muuttaa.

Edellä esitetyn perusteella katsommekin siis,

*että hallituksen esityksen mukaiset lakiehdotukset ovat ristiriidassa sekä hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin että 2 momentin kanssa, mistä syystä lakiehdotukset tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä järjestyksessä.*

Helsingissä marraskuun 19 päivänä 1991.

**Matti Vähänäkki**

**Esko Helle**

EDUSKUNNAN  
SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä

11 päivänä joulukuuta 1991

Lausunto n:o 5

*Työasiainvaliokunnalle*

Työasiainvaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti 5 päivänä marraskuuta 1991 pyytänyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 143 laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta sekä työttömyyskassalain 19 §:n välikäisestä muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Sakari Heikkilä sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastopäällikkö Jukka Ahtela ja asiamies Pekka Piispanen Suomen Työnantajain Keskusliitosta edustaen myös työttömyyskassojen keskuskassaa, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, tutkimussihteeri Mirja Janerus ja lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, työttömyyskassan johtaja Antero Pietilä Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, sosiaalis sihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta ja toiminnanjohtaja Juhani Talonen Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ansioon suhteutetun päivärahan suuruudeksi nykyisen 45 prosentin sijasta 40 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Vakuutettujen osuus ansioon suhteutettujen työttömyyspäivärahojen etuusmenoista ehdotetaan 15 prosentiksi ja valtionosuus 38 prosentiksi. Työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasausjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi. Ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaika ehdotetaan koskevaksi myös 55 vuotta täyttäneitä henkilöitä nykyisen 60 vuoden ikään jatkumisen asemesta. Ehdotetuista muutoksista aiheutuu valtiolle noin 930 miljoonan markan säästö. Esitys liittyy valtion tulo- ja menoarvioesityk-

seen vuodelle 1992 ja on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1992 alusta.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on työmarkkinoilla sovittu laajasta tulopoliittisesta ratkaisusta, jonka yhtenä osana on otettu kantaa työttömyysturvan kehittämiseen ja tähän hallituksen esitykseen. Mainitun sopimuksen mukaisesti työttömyysturvan rahoituspohjan takaamiseksi ja järjestelmän toimivuuden parantamiseksi ryhdytään kolmikantaperiaatetta noudattaen valmistelemaan ansioon suhteutetun työttömyysturvajärjestelmän uudistamista. Työryhmän tehtäviin kuuluu myös selvittää työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasauskysymys. Hallituksen esitystä on tarpeen muuttaa siten, että työttömyysturvalaissa pysytetään säännös, jonka mukaan ansioon suhteutetun päivärahan 500 päivän enimmäisaikaa neljän peräkkäisen kalenterivuoden aikana ei sovelleta 55 vuotta täyttäneisiin henkilöihin. Työttömyysturvan ansio-osan suuruus säädetään 42 prosentiksi päiväpalkan ja perusosan erotuksesta lain voimaantulon jälkeisenä aikana. Työttömyyskassalaissa säädettyjä valtion ja vakuutetun osuuksia työttömyyspäivärahojen etuusmenoista ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ansiotuen ansio-osasta muutetaan siten, että vakuutettujen osuus on 5,5 prosenttia ja valtionosuus 47,5 prosenttia. Työnantajan osuus pysytetään edelleen voimassa olevan lain mukaisena.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työttömyyskassajärjestelmää kehitettäessä voidaan tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä asetetussa työryhmässä saada aikaan työttömyysvakuutuksen kustannuksia tasaava järjestelmä. Samoin työttömyysturvan kehittämisen yhteydessä tulee pyrkiä työttömyysturvan peruspäivärahan tason korottamiseen ja tarveharkinnan lieventämiseen

tai sen poistamiseen. Tämä on jo tasa-arvosyistä tärkeää, koska tarveharkinta koskee erityisesti pienipalkkaisia naisia, joiden työttömyys on liksäksi voimakkaasti kasvamassa.

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja*

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

### Laki

#### työttömyysturvalain 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
(*poist.*)

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 23 §:n 1 momentti seuraavasti:

#### 23 §

##### *Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus*

Ansioon suhteutettu päiväraha muodostuu täyden peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osan suuruus on 42 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 90-kertainen perusosa, on ansio-osa tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia. Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus lapsi-

korotuksineen voi olla enintään 90 prosenttia vakuutetun päiväpalkasta, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruinen.

#### Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Tämän lain 23 §:n 1 momenttia sovelletaan päivärahaan, joka kohdistuu lain voimaantulon jälkeiseen aikaan.*

## 2.

### Laki

#### työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyyskassalain (603/84) 25 §

*sellaisena kuin se on osittain muutettuna 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1366/90)* seuraavasti:

#### 21 a § (*Poist.*)

veysministeriön hyväksymistä työttömyyskassan maksamista päivärahoista.

#### 25 §

*Valtionosuus päivärahoista ja ansiotuen ansiolisista*

Valtionosuus työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen ansiotuen ansio-osaan on 47,5 prosenttia. (*Uusi*)

#### Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Valtionosuus on 47,5 prosenttia sosiaali- ja ter-

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Hurskainen, Kauppinen,

Kemppainen, Kuittinen, Nordman, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka, Puisto ja Stenius-Kaukonen sekä varajäsenet Saari ja Vehkaoja.

### Eriäviä mielipiteitä

#### I

Käsitykseni mukaan säästötoimiin pyrittäessä valiokunnan olisi pitänyt muuttaa työttömyysturvalakia ministeri Kuuskosken esityksen mukaisesti. Tämä olisi merkinnyt sitä, että ansio-osan suuruus olisi 43 prosenttia päiväjalkan ja perusosan erotuksesta siihen rajaan asti, että palkka on suurempi kuin 80-kertainen perusosa. Tämän rajan ylittävältä päiväjalkan osalta ansio-osa olisi 20 %.

Mielestäni valiokunnan olisi tullut pitäytyä hallituksen esityksessä työttömyyskassojen taseusjärjestelmän osalta. Lisäksi Vasemmistoliiton eriävän mielipiteen mukainen ajatus peruspäivärahan tarveharkinnan poistamisesta tulisi ehdottomasti toteuttaa, mikä merkitsisi sitä, että puolison tulot eivät vaikuttaisi työttömän perusturvaan.

#### Ulla Anttila

#### II

Hallituksen niin sanotut säästötoimet ovat eräiltä osin käsittämättömiä ja kohtuuttomia. Suunnitelma työttömyysturvan heikentämiseksi siten, että vakuutetun maksuosuus nousee kolminkertaiseksi ja samanaikaisesti alennetaan päivärahan ansio-osaa 5 prosenttiyksiköllä ja poistetaan ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien ansiopäivärahan saamisen mahdollisuus työttömyyseläkkeen saamiseen asti, muodostaa näistä yhden uskomattomimmista. Tähän piti vielä liittää luopuminen indeksitarkistuksista.

Edellä mainittujen toimenpiteiden näennäisenä säästönä saatiin lähes miljardi markkaa. Samanaikaisesti työttömyysturvan alentamisella olisi valtion verotuloja vähentävä vaikutus ja toimeentulotukimenoja lisäävä vaikutus.

Tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä ammattiyhdistysliikkeen voimin saatiin olennainen korjaus ehdotukseen työttömyysturvalain muutta-

misesta. Vaikka järjestelmä nyt selvästi antaakin paremman, oikeudenmukaisemman ja vakuutusperiaatetta vastaavan turvan, on se mielestämme kuitenkin siten voimassa olevaa lakia heikompi, että ehdotetut lait tulee hylätä. Ainoa laissa ollut työttömyyskassojen ja niiden jäsenien asemaa parantava ehdotus, jäsenmaksujen taseusjärjestelmän käyttöönotto, jää sekin myöhemmin ratkaistavaksi kolmikantaisuuteen perustuvan työryhmän työn valmistuttua.

Hallituksen esittämä ns. piiskavero (HE 199) on olennaisesti vähentämässä kansalaisten osto-voimaa. Se tulee lisäämään myös työttömyyttä.

Edellä esitetyn perusteella esitämme kunnioittavasti,

*että valiokunnan lausuntoon sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.*

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1991

**Jouko Skinnari**  
**Sinikka Hurskainen**

**Virpa Puisto**  
**Marjatta Vehkaoja**

## III

Ansioon suhteutetun päivärahan ansio-osan suuruutta ei tulisi pieni- ja keskituloisten osalta lainkaan alentaa nykyisestä. Valiokunnan enemmistö on kuitenkin hyväksynyt ansio-osan leikkaamisen 45 prosentista 42 prosenttiin tulopoliittiseen sopimukseen liittyvän hallituksen lupauksen mukaisesti. Mielestämme kuitenkin ministeri Kuuskosken esitys olisi oikeudenmukaisempi.

Sen vuoksi esitämme ministeri Kuuskosken tekemän esityksen mukaisesti, että ansio-osa olisi 43 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta ja 23 §:n toiseen virkkeeseen sisältyvää taitekohtaa olisi tullut korjata nykyisen lain mukaisesta 90-kertaisesta perusosasta 80-kertaiseksi perusosaksi.

Mielestämme tässä tilanteessa olisi tullut ed. Rimmin ym. lakialoitteen n:o 105 mukaisesti korottaa työttömän peruspäiväraha 1.1.1992 lukien 140 markkaan päivässä. Lapsikorotukset olisi korotettava 25 markkaan ensimmäiseltä lapselta ja 15 markkaan kultakin seuraavalta lapselta.

Edelleenkin toisen puolison tulot vaikuttavat työttömän perusturvaan. Muussa sosiaalilainsäädännössä on jo pääsääntöisesti hyväksytty ajatus siitä, ettei työssäkäyvän puolison oleteta elättävän omaa puolisoaan, kun hän jää vaille työtuloaan. Nykyisestä työttömyysturvan tarveharkinnasta on luovuttava.

Työvoimatoimiston antama lausunto työttömän oikeudesta päivärahaan ei saa olla sosiaalivakuutustoimikuntaa ja työttömyyskassaa sitova, vaan niiden on voitava suoraan tulkita lakia, niin kuin käytäntö oli aikaisemminkin. Tästä

seuraa, että työvoimatoimiston asiasta antamaa lausuntoa koskeva muutoksenhakukiello käy tarpeettomaksi.

Kun työntekijä sairastuu ja hakee ensisijaisesti sairauspäivärahaa tai eläkettä, päätöksen saaminen kestää usein pitkään, varsinkin jos hakemus on hylätty ja siitä on valitettu. Jos valituksetkin hylätään eikä henkilöllä kuitenkaan ole mahdollisuutta jatkaa entisessä työssään, saattaa toimeentuloon jäädä pitkään katko, vaikka hänellä olisi periaatteessa oikeus työttömyyspäivärahaan, jos hän olisi ilmoittautunut työvoimatoimistoon. Monesti tämä jää kuitenkin lääkärinlausuntojen ja neuvojen puutteen vuoksi tekemättä. Vaikka päivärahaa on mahdollista maksaa takautuvasti, se ei ole kuitenkaan mahdollista ajalta ennen kuin henkilö on ilmoittautunut työvoimatoimistoon. Tämä epäkohta tulisi korjata 4 §:ää muuttamalla.

Ansioon suhteutetun päivärahan perusteena olevan palkan tarkistaminen vuosittain on myös välttämätöntä, sillä muuten päivärahat jäävät jälkeen varsinkin nyt, kun työttömyyskaudet muodostuvat helposti pitkiksi.

Mikäli tekemiämme muutosesityksiä ei hyväksytä, hallituksen esitykseen sisältyvät lakiesitykset tulisi hylätä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunnan olisi mielestämme tullut esittää lausuntonaan,

*että kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin hallituksen esityksen mukaisena ja että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

**Laki****työttömyysturvalain 23 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 23 §:n 1 momentti seuraavasti:

## 23 §

*Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus*

Ansioon suhteutettu päiväraha muodostuu täyden peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osan suuruus on *43 prosenttia* päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin *80-kertainen* perusosa, on ansio-osa tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia.

Ansioon suhteutetun päivärahan suuruus lapsikorotuksineen voi olla enintään 90 prosenttia vakuutetun päiväpalkasta, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruisen.

Voimaantulosäännös  
 (Kuten valiokunnan lausunnossa)

## 2.

**Laki****työttömyyskassalain (poist.) muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyyskassalain (603/84) 25 § sellaisena kuin se on 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1366/90) *sekä lisätään lakiin uusi 21 a §* seuraavasti:

## 21 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

## 25 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1991

**Marjatta Stenius-Kaukonen**

**Outi Ojala**

