

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että työttömyyspäivärahaan ei olisi oikeutta henkilöllä siltä ajalta, jolle hänen työnantajalta sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella työsuhteen päättyessä saama korvaus voidaan jaksottaa henkilön vakiintuneena pidettävän palkan perusteella. Esityksessä ehdotetaan myös yritystoiminnasta saadun työtulon ja kotihoidon tuen perusosan ja sisaruskorotuksen huomioon ottamista päivärahaa vähentävänä.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1993 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetuista lainmuutoksista aiheutuisi valtiolle noin 325 miljoonan markan säästö vuonna 1993.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 13 kohdan (1692/91) mukaan työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta henkilöllä siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada työnantajalta lain tai työehtosopimuksen taikka työsuhteen päättyessä saama korvaus. Työttömyysturvalain 2 §:n mukaan työttömyyspäivärahaa maksetaan työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten lieventämiseksi.

Työnantaja voi työsuhteen päättyessä maksaa työntekijälle eri nimisiä rahasuorituksia vapaaehtoisesti ensisijaisesti henkilöstöpoliittisista syistä. Rahasuoritus voi lisäksi perustua lakiin ja työehtosopimukseen. Työntekijälle voidaan maksaa erilaisia suorituksia myös silloin, kun työsuhte on päättynyt sinänsä lain mukaisin perustein. Käytännössä on esiintynyt tapauksia, joissa työnantaja on työntekijän

kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella maksanut irtisanotulle tai irtisanoutuneelle henkilölle irtisanomissajan palkan sijasta tai sen lisäksi erilaisilla nimikkeillä rahasuorituksen, joka on saattanut vastata esimerkiksi hänen normaalia vuoden ajalta saamaansa palkkaa. Tällaisen järjestelyn tarkoituksena on ollut, että henkilölle maksetaan lisäksi joko omavastuun jälkeen tai karenssiajan jälkeen täyttä ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa. Tällaisessa tapauksessa ei voida kuitenkaan katsoa henkilön toimeentulon olevan riippuvainen maksetusta työttömyyspäivärahasta, eikä hänellä voida katsoa työttömyydestä olevan sellaisia taloudellisia menetyksiä, joita työttömyysturvalain 2 §:ssä tarkoitetaan.

Työsopimuslain 47 f §:n (595/91) mukaan työnantajan on suoritettava korvauksena perusteettomasta irtisanomisesta vähintään kolmen kuukauden ja enintään 24 kuukauden palkka. Mikäli henkilö on saanut vahingonkorvausta työnantajalta perusteettomasta irtisanomisesta ja mainittu vahingonkorvaus perustuu

tuomioistuimen päätökseen tai järjestöjen väliin neuvottelutulokseen, ei sanotun korvauksen tule vaikuttaa työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamiseen. Tällöin henkilön on esitettävä päivärahan maksajalle tuomioistuimen päätös tuomittavaksi maksettavista korvauksista taikka selvitys järjestöjen välisestä neuvottelutuloksesta, jossa on sovittu vahingonkorvauksesta. Muussa tapauksessa rahasuoritus, joko kerta- luonteinen tai toistuva, on otettava huomioon päivärahapäättöstä tehtäessä siten, että suoritus jaksotetaan henkilön vakiintuneena pidettävän palkan perusteella ja katsotaan, kuinka monen kuukauden palkkaa korvaus vastaa. Vakiintuneena pidettävällä palkalla tarkoitetaan henkilön työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa. Mikäli suoritettujen jaksotusten jälkeen jää jakojäännöstä, katsotaan kuukauteen sisältyvän 21,5 työpäivää.

Edellä todetun perusteella ehdotetaan lain 5 §:n 1 momentin 13 kohta muutettavaksi siten, että työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta siltä ajalta, jolta henkilöllä on oikeus saada työnantajalta lain tai työehtosopimuksen taikka työsopimuksen mukaista irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta taikka jolle ajalle hänen muun sopimuksen tai järjestelyn perusteella työnantajalta saamansa taloudellinen etuus voidaan jaksottaa henkilön vakiintuneena pidettävän palkan perusteella. Lainkohdan tarkoituksena taloudellisena etuutena ei kuitenkaan pidettäisi työnantajan järjestämää tai hankkimaa koulutusta.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan, jos henkilö on joutunut työttömäksi päätoimestaan ja hänellä on ollut sen ohella sivutyö, ei tästä saatua palkkaa tai muuta työtuloa oteta huomioon ansioon suhteutetun päivärahan suuruutta määriteltäessä. Pykälän 2 momentin mukaan työttömyyspäivärahaa maksettaessa otetaan huomioon sivutyöstä saatu palkka tai muu työtulo siten, että päiväraha ja 75 prosenttia palkka- tai muun työtulon siitä osasta, joka ylittää 700 markkaa, voivat kuukaudessa yhteensä nousta perusturvassa henkilön täysimääräisen peruspäivärahan määrään tai ansioturvassa määrään, joka hänelle ansioon suhteutettuna päivärahana muutoin olisi voitu maksaa. Pykälän 3 momentin mukaan työtuloksi katsotaan palkkatulo sekä verotuksessa todettu työtuloksi katsottu osa liike- ja ammattitulosta tai maatilataloudesta taikka muusta ansiotoiminnasta saadusta tulosta. Työtuloa eivät ole pääomatulot kuten metsätalouden puhdas tuot-

to, korkotulot, osingot, vuokratulot sekä sora- turpeen ynnä muun vastaavan myyntitulot. Sen sijaan siihen tuloon, josta työtulon osuus lasketaan, luetaan myös maatalousyrittäjille tuotannonmuutossovimusten perusteella maksettavat korvaukset ja palkkiot sekä pinta- alalisät. Työtuloksi voidaan kuitenkin vahvistaa työttömyyspäivärahan maksamisajankohdan tilannetta vastaava arvioitu tai muutoin todettavissa oleva markkamäärä.

Työttömyysturvalain 19 §:n mukaan osa- aikatyönä voidaan pitää vain palkkatyötä. Mikäli henkilö vastaanottaa työttömänä osa- aikatyön, päivärahaa maksettaessa otetaan saatu palkkatulo huomioon siten kuin lain 19 §:ssä säädetään. Sivutyönä sen sijaan voi lain 21 §:n mukaan olla myös yritystoiminta. Kun sivutyönä pidetään vain sellaista työtä, jota työtön ennen työttömäksi joutumistaan on tehnyt päätoimensa ohella, vaikuttaa yrittäjän työtulo useissa tapauksissa hänelle maksettavan työttömyysturvan peruspäivärahan määrään vain tarveharkinnan kautta. Yritystuloa ei voida ottaa huomioon sivutyötulona ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa maksettaessa, ellei kysymyksessä ole yritystulo sivutyötulona. Yrittäjää ei voida pitää sivutyöntekijänä, jos hän aloittaa yritystoimintansa työttömyysaikanaan tai jos yrityksen toiminta on vähentynyt ja hänellä ei ole ollut muuta työtä yrityksensä lisäksi. Ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan maksaminen perustuu pääsääntöisesti itse ilmoitettuihin tehtyihin työpäiviin tapauksessa, jossa yritystuloa ei voida pitää sivutyötulona.

Jos työtön henkilö aloittaa yritystoiminnan tai jos hän jatkaa aikaisemmin harjoittamaansa yritystoimintaa täyttäen muutoin lain mukaiset työttömyyspäivärahan saamisen yleiset edellytykset, yhdenvertaisuusperiaatteen takia yritystoiminnasta saatu työtulo tulisi voida ottaa työttömyyspäivärahaa maksettaessa huomioon siten kuin laissa on sivutyötulon huomioonottamisesta säädetty sekä yrittäjällä, jolla on sivutyöstä saatua työtuloa että yrittäjällä, joka on työttömänä ryhtynyt yrittäjäksi tai jolla muutoin on yritystoiminnasta saatua työtuloa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan työttömyysturvalain 21 §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan 2 ja 3 momentin säädöksiä sovellettaisiin myös henkilöön, joka on alkanut yritystoiminnan työttömänä ollessaan tai jolla muutoin on yritystoiminnasta saatua työtuloa.

Lain 27 §:n 1 momentin mukaan, jos henkilö saa muuta kuin 5 §:ssä tarkoitettua lakisääteistä etuutta tai jos hän saa kansaneläkettä kansaneläkelain 22 §:n 2 momentin perusteella, hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään etuuden määrällä. Lain 27 §:n 1 momentissa on lueteltu ne etuudet, joita ei vähennetä henkilölle maksettavan työttömyyspäivärahan määrästä. Tällaisia etuuksia ovat muun muassa perhe-eläkkeet, kansaneläkelain mukainen hoitotuki, vammaistukilain (124/88) mukainen vammaistuki ja lasten kotihoidon tuesta annetun lain (24/85) mukainen perusosa ja sisaruskorotus.

Työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 7 a kohdan mukaan työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta muun muassa henkilöllä, joka saa lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukaista lisäosaa. Lasten kotihoidon tuen perusosaa ja sisaruskorotusta saavien työttömyyspäivärahan saajien määrä on osaksi taloudellisten suhdanteiden vuoksi jatkuvasti kasvanut etuuden vaikuttamatta mitenkään hänelle maksettavan työttömyyspäivärahan määrään. Useassa tapauksessa henkilölle maksettavan työttömyyspäivärahan määrä lisättyä etuuden määrällä on suurempi kuin henkilön työssä ollessaan saama palkkatulo. Henkilö, joka saa lasten kotihoidon tuen perusosaa ja sisaruskorotusta, ei aina välttämättä ole aktiivisen työvoimapolitiikan piirissä siten, että hän olisi halukas työn vastaanottamiseen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin tai että hänelle työvoimapalveluja aktiivisesti tarjottaisiin. Koska ei kuitenkaan ole perusteltua asettaa työttömyyspäivärahan saamisen esteeksi sitä, että henkilö saa lasten kotihoidon tuen perusosaa ja sisaruskorotusta, tulee edellä tarkoitettu etuus voida ottaa huomioon työttömyyspäivärahaa maksettaessa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan lain 27 §:n 1 momentin 14 kohta kumottavaksi, jolloin henkilölle maksettava kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus vähennetään lain 27 §:n mukaisesti hänelle maksettavan työttömyyspäivärahan määrästä.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitetyistä muutoksista aiheutuisi vuonna 1993 säästöä etuusmenoissa ansioturvassa ja

perusturvassa yhteensä arviolta 595 miljoonaa markkaa, josta ansioturvan osuus on arviolta 515 miljoonaa markkaa ja perusturvan osuus noin 80 miljoonaa markkaa. Valtionosuus alenee ansioturvan menoissa yhteensä noin 245 miljoonaa markkaa ja yhteensä perusturvassa ja ansioturvassa noin 325 miljoonaa markkaa. Työnantajien osuus ansioturvan menoista alenee noin 240 miljoonaa markkaa ja kassojen jäsenten osuus noin 30 miljoonaa markkaa.

Työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 13 kohdan muutoksesta on arvioitu syntyvän etuusmenoissa säästöä noin 115 miljoonaa markkaa, josta valtion osuus on arviolta noin 55 miljoonaa markkaa. Lain 21 §:n muutoksesta arvioitu säästö etuusmenoissa on noin 290 miljoonaa markkaa, josta valtion osuus on noin 140 miljoonaa markkaa. Kotihoidon tuen huomioon ottamisesta päivärahaa vähentävänä on arvioitu syntyvän säästöä etuusmenoissa noin 190 miljoonaa markkaa, josta valtion osuus on noin 130 miljoonaa markkaa.

Laskelma perustuu 13 prosentin työttömyysaste-ennusteeseen.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993. Lain 5 §:n 1 momentin 13 kohtaa on tarkoitus soveltaa henkilöön, jonka työsuhde on päättynyt 1 päivänä tammikuuta 1993 tai sen jälkeen. Lain 21 §:n 4 momenttia on tarkoitus soveltaa päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien.

4. Säättämisjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan lakiehdotus voidaan panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Tätä säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 234/1991 vp) mukaan perusturvaksi ei lueta etuuksia, joiden avulla aikaisemmin saavutettu, vähimmäistasoa korkeampi ansiotaso voidaan säilyttää esimerkiksi sairauden tai vanhuuden aikana. Hallituksen esityksen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluisi muun muassa työttömyysturvalaissa tarkoitettut peruspäiväraha lapsikoro-

tuksineen ja ansioon suhteutetun päivärahan perusosa.

Perusturvaan kuuluu kuitenkin vähimmäis- turvaa vastaava ansioon suhteutettu etuus sil- loin, kun vähimmäisetuus ja ansioon suhteutet- tu etuus kuuluvat samaan korvausjärjestel- mään. Vaikka ansioon suhteutetun päivärahan määräytymisen perusteena on peruspäivärahan määrä, peruspäivärahajärjestelmä ja ansioon suhteutettu päivärahajärjestelmä ovat kuiten- kin sekä rahoituksellisesti että hallinnollisesti eri järjestelmiä, joten ansioon suhteutetun työt- tömyyspäivärahan ansio-osa ei kuulu valtiopäi- väjärjestyksen 66 §:ssä tarkoitettuun lakisäätei- seen perusturvaan.

Edellä mainittua hallituksen esitystä koske-

van perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 7/1991 vp) mukaan perusturvan suojan institu- tionaalisen luonteen estämättä voitaisiin valio- kunnan käsityksen mukaan kuitenkin ilman leppäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta. Lakiehdo- tukset eivät sisällä puuttumista lakisääteiseen perusturvaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskun- nan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotuksia:

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 27 §:n 1 momentin 14 kohta, sellaisena kuin se on 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa (226/87),
muutetaan 5 §:n 1 momentin 13 kohta, sellaisena kuin se on 30 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1692/91), sekä
lisätään 21 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 28 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla (1365/90), uusi 4 momentti seuraavasti:

5 §

21 §

*Työttömyyspäiväraha-oikeuden rajoitukset**Sivutyö*

Työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta henkilöllä:

13) siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada työnantajalta lain tai työehtosopimuksen taikka työehtosopimuksen mukaista irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta taikka jolle ajalle hänen muun sopimuksen tai järjestelyn perusteella työnantajalta saamansa taloudellinen etuus, lukuun ottamatta työnantajan järjestämää tai hankkimaa koulutusta, voidaan jaksottaa henkilön vakiintuneena pidettävän palkan perusteella.

Mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, sovelletaan myös henkilöön, joka on aloittanut yritystoiminnan työttömänä ollessaan tai jolla muutoin on yritystoiminnasta saatua työtuloa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 1993.

Lain 5 §:n 1 momentin 13 kohtaa sovelletaan henkilöön, jonka työsuhde on päättynyt lain tultua voimaan. Lain 21 §:n 4 momenttia sovelletaan päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaantulosta lukien.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma Huuhtanen*

L a k i

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 27 §:n 1 momentin 14 kohta, sellaisena kuin se on 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa (226/87),

muutetaan 5 §:n 1 momentin 13 kohta, sellaisena kuin se on 30 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1692/91), sekä

lisätään 21 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 28 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla (1365/90), uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

Työttömyyspäiväraha-oikeuden rajoitukset

Työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta henkilöllä:

13) siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada työnantajalta lain tai työehtosopimuksen taikka työsopimuksen mukaista irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta.

13) siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada työnantajalta lain tai työehtosopimuksen taikka työsopimuksen mukaista irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta *taikka jolle ajalle hänen muun sopimuksen tai järjestelyn perusteella työnantajalta saamansa taloudellinen etuus, lukuun ottamatta työnantajan järjestämää tai hankkimaa koulutusta, voidaan jaksoittaa henkilön vakiintuneena pidettävän palkan perusteella.*

21 §

Sivutyö

Mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, sovelletaan myös henkilöön, joka on aloittanut yritystoiminnan työttömänä ollessaan tai jolla muutoin on yritystoiminnasta saatua työtuloa.

27 §

Sosiaalietuuksien vaikutus työttömyyspäivärahaan

Jos henkilö saa muuta kuin 5 §:ssä tarkoitettua lakisääteistä etuutta tai jos hän saa kansaneläkettä kansaneläkelain 22 §:n 2 momentin perusteella, hänen täysimääräisen peruspäivä-

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

rahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään etuuden määrällä. Tällöin ei kuitenkaan suutaavia eläkkeitä ja sosiaalietuksia oteta huomioon:

14) lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukainen perusosa ja sisaruskorotus; sekä

(14 kohta kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1993.

Lain 5 §:n 1 momentin 13 kohtaa sovelletaan henkilöön, jonka työsuhde on päättynyt lain tultua voimaan. Lain 21 §:n 4 momenttia sovelletaan päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaantulosta lukien.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

