

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

19 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 28

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 22 päivänä loka-kuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 237 laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta, laiksi lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 sekä laiksi työvoimapolitiitista aikuis- koulutuksesta annetun lain 15 ja 18 §:n muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, Rakennustyöläisten työttömyyskassan johtaja Seppo Niininen, yksikönjohtaja Markku Kalliomäki Rakennusteollisuuden Keskusliitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisen- siaatti Heikki Karapuu, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kun- nioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja säädettäväksi laki lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta. Työntekijöiden ja työnantajien omavastuuta nostetaan lomautusajalta maksettaviin työttömyyspäivärahoihin. Ansioon suhteutettuun päivärahaan oikeutetulle lomautetulle työntekijälle maksettaisiin ansiopäivärahaa vasta sen jälkeen, kun hän on saanut yhteensä 15 päivän ajalta lomautuspäivärahaa. Se olisi 70 prosenttia ansiopäivärahasta, kuitenkin vähintään peruspäivärahan suuruinen lisättynä mahdollisilla lapsikorotuksilla. Lomauttava työnan-

taja olisi velvollinen maksamaan kokoaikaisista lomautuksista ylimääräisen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia myös siten, että erilaisissa tilanteissa osa-aikaista työtä ja lyhytaikaista kokoaikatyötä tekevien henkilöiden osalta siirrytään yhtenäiseen palkan ja työttömyyspäivärahan yhteensovitukseen. Soviteltua päivärahaa määrättäessä suojaosa olisi nykyisen lain mukainen 750 markkaa. Yhteensovituspäiväprosentti olisi 80.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1994.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Säättämisperustelujen mukaan esitys ei sisällä sellaisia etuuksien saamisedellytyksiä muuttavia säännöksiä, jotka hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja säännösten takia vaatisivat perustuslainsäätämisperustelujen käyttämistä. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta perusteluissa käsitellään lomautuspäivärahan ja sovitellun päivärahan suuruutta. Koska niiden vähimmäissuuruus on esityksessä kiinnitetty peruspäivärahaan, eivät muutokset perustelujen mukaan heikennä toimeentulon la- kisääteistä perusturvaa.

Valiokunnan kannanotot*Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ja 61 §*

Perustuslakivaliokunta on työttömyysturvalakia säädettäessä katsonut (PeVL 4/1984 vp) hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen, että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiovalta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Työttömyysturvan tällainen luonne toissijaisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johtuvana valtiovalan velvollisuutena ei valiokunnan mielestä ole kuitenkaan muodostunut sinänsä esteeksi järjestellä tavallisella lailla esimerkiksi

työttömyysturvan saamisedellytyksiä ja materiaalista sisältöä (PeVL 34/1992 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta ei ole estettä käsitellä 1. ja 3. lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetystä järjestyksessä.

Valiokunta toteaa 2. lakiehdotuksen täyttävän hallitusmuodon 61 §:stä johtuvat vaatimukset.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Työttömyysturvalaissa tarkoitetut peruspäiväraha lapsikorotuksineen ja ansioon suhteutetun päivärahan perusosa ovat valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia (ks. HE 234/1991 vp ja PeVM 7/1992 vp). Perusturvatarkastelussa ovat merkityksellisiä 1. ja 3. lakiehdotuksen säännökset lomautuspäivärahasta ja sovitellusta päivärahasta.

Lomautuspäiväraha koskee ansioon suhteutettuun työttömyysturvaan oikeutettua lomautettua. Valiokunnan edellä mainitussa mietinnössä oleva yleiskannanotto ansiosidonnaisista etuuksista perusturvaetuuksina ei ole työttömyysturvan yhteydessä erityisen merkityksellinen, kun otetaan huomioon ansioon suhteutetun päivärahan perusosan ja täyden kansaneläkkeen suuruudet. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruus on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta riittävä, kunhan turva ei alita tasoa, joka vastaa peruspäivärahää, tarvittaessa lapsikorotuksineen. Lomautuspäivärahan suuruutta koskevat säännökset niihin sisältyvien vähimmäistasolausekkeiden vuoksi eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Sovitellun työttömyyspäivärahan suuruuteen niin perusturvassa kuin ansiosidonnaisessa turvassa vaikuttavat muutokset eivät ole valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta merkityksellisiä. Tämä aiheutuu viime kädessä siitä, että sovitellun päivärahan suuruus määräytyy yhteensovittussäännön kautta nykyiseen tapaan sellaiseksi kuin "päivärahana muutoin olisi voitu maksaa" tai "henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana".

Ehdotuksen mukaan säännökset sovitellusta päivärahasta tulevat sovellettaviksi myös lyhytaikaisessa, alle yhden kuukauden kokoaikatyössä oleviin henkilöihin ja lyhennettyä työviikkoa

tekemään lomautettuihin henkilöihin. Nykyisin heille maksetaan täyttä työttömyyspäivärahää työttömyyspäiviltä.

Nykyisen ja ehdotuksenkin mukaisen säännön mukaan soviteltua päivärahää ei makseta, jos työaika ylittää neljä viidesosaa alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Tämän säännön ulottaminen uusiin ryhmiin johtaa siihen, että työttömyysturvaan muutoin oikeutettu jäisi aina vaille oikeutta työttömyyspäivärahään, jos työttömyyspäiviä sisältyy tarkastelujaksoon enintään yksi viidesosa alan enimmäistyöajasta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen seuraus ei kuitenkaan voi vaikuttaa lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä toimeentulon kannalta nimittäin riittää, että asianomaisen on tarkastelujaksona tullut olla ansiotyössä vähintään 80 prosenttia kyseisen alan enimmäistyöajasta, millä edellytyksellä sanottu seuraus vain syntyy.

Yhteensovituksen ulottaminen lyhytaikaiseen kokoaikatyöhön aiheuttaa lähinnä hallinnollisista syistä ongelmia työttömyysturvan hakijalle. Hän ei voi saada etuuksiaan, ennen kuin kulloisenkin työsuhteen kesto on selvillä. Lyhytaikaista kokoaikatyötä tekevän kannalta olisi toisaalta oikeudenmukaisempaa, mitä pitemmäksi tarkastelujakso määriteltäisiin. Tämä kuitenkin nähtävästi viivyttäisi etuuksien maksamista. Valiokunnan mielestä tulisi arvioida ja kehittää hallinnollisia ratkaisuja, joissa tällaiset näkökohdat kaikesta huolimatta voitaisiin ottaa huomioon.

Valiokunta huomauttaa lopuksi esitykseen mahdollisesti sisältyvän yksityiskohtia, jotka pahimmassa tapauksessa tarkoituksensa vastaisesti aiheuttavat siirtymisiä virallisten työmarkkinoiden ulkopuolelle ja irtisanomisia tilanteissa, joissa lomauttaminen ehkä olisi toiminnallisesti perustellumpi ratkaisu.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetystä järjestyksessä ja että niitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö sekä jäsenet Jansson, Koskinen, Laine, M. Laukka-

nen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

Työttömyysturvalain muutosesitys merkitsee sitä, että lyhennetylle työviikolle lomautetut puutoavat pääsääntöisesti pois työttömyysturvan piiristä, kun he nykyisten säädösten mukaisesti ovat saaneet joko ansiosidonnaista tai peruspäivärahaa lomautuspäiviltä. Myös lyhytaikaista työtä vastaanottavien työttömien työttömyysturva heikkenee ratkaisevasti, kun sovitellun päivärahan laskentamalli johtaisi joko kokonaan korvauksettomiin työttömyyspäiviin tai tuntuvasti alennettuun työttömyyspäivärahaan.

Kun tällaisissa tilanteissa työttömyyspäiväraha poistuu kokonaan usealta päivältä kuukaudessa tai vähäiselläkin kokonaisansiotasolla soviteltu päiväraha alenee tuntuvasti, kysymyksessä on sen kaltainen toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennys, että hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiehdotus on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisesti jätettävissä lepäämään. Viittaamme valiokunnan aiemmin noudattamaan tulkintalinjaan, jonka mukaan korvauksettomien karenssipäivien lisääminen esimerkiksi sairaus- ja työttömyysajan toimeentuloturvajärjestelmään on katsottu lakisääteistä perusturvaa heikentäväksi.

Mietinnössä on kiinnitetty ylimalkaisesti huomiota niihin ongelmiin, joita etenkin työttömyysturvalain 5 luvun huonosti valmistellut muutosehdotukset aiheuttaisivat. Muutokset johtavat hallinnollisen byrokratian kasvuun,

työttömyyspäivärahojen viivästymiseen ja työmarkkinoiden kannalta epäterveeseen kehitykseen lyhytaikaisen työn johtaessa toimeentuloturvan heikkenemiseen työn päätyttyä.

Kuluvana syksynä hallituksen työttömyysturvaa koskevat muutosehdotukset on jaettu useisiin erillisiin hallituksen esityksiin ja lakiehdotuksiin. Hallituksen esitysten pilkkominen johtuu ilmeisesti osaltaan siitä, että lepäämäänjättämismahdollisuus on haluttu rajoittaa mahdollisimman vähäiseen säännösjoukkoon. Samalla kuitenkin eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan mahdollisuudet arvioida ehdotuksia ja niiden vaikutuksia kokonaisuutena esimerkiksi kansalaisten lakisääteiseen toimeentuloturvaan ovat vähenneet. Tällainen menettely on vaarantamassa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin suojalausekkeen noudattamisen käytännössä.

Edellä olevan perusteella esitämme mietinnöistä poiketen,

että hallituksen esitykseen n:o 237 sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysissä järjestyksessä ja

että niistä mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voidaan kolmas lakiehdotus ehdotuksen 17 §:n takia jättää lepäämään.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1993

Johannes Koskinen
Matti Vähänäkki

Ensio Laine
Paavo Nikula

Raimo Vuoristo
Raimo Vistbacka

