

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 152/1997 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Toivomusaloite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä — toivomusaloitteen 239/1997 vp (Sulo Aittoniemi /kesk) työttömien peruspäivärahan korottamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä maaliskuuta 1997.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 25/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö
- suunnittelija Seija Ylälahti, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Sirkka-Liisa Karhunen, Suomen Kuntaliitto

- asiamies Johan Åström, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT edustaen myös Työttömyyskassojen keskuskassaa
- työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen, Palvelutyönantajat ry
- lakimies Janne Metsämäki, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaalishteeri Veikko Simpanen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Markku Kojo, Akava ry
- johtaja Rebecca Svedlin ja johtava työvoimaneuvoja Merja Nyström, Helsingin työvoimatoimisto
- sosiaalityöntekijä Leila Rauvola, Helsingin kaupunki
- kassanjohtaja Seppo Niininen, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- työttömyyskassan johtaja Esko Salo, Kuntalan työttömyyskassa
- etuuskäsittelijä Pirjo Räninä, Rakennusliiton Oulun aluetoimisto/Rakennusalan työttömyyskassa
- hallituksen jäsen Karl Kunnas, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- sosiaalipolitiikan dosentti Veli-Matti Ritakallio, Turun yliopisto.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Peruspäivärahan markkamäärää esitetään korotettavaksi kahdella markalla. Muutos heijastuisi myös ansioon

suhteutetun työttömyyspäivärahan, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisten koulutustukietuuksien, työmarkkinatuen ja eräiden työvoimapolitiittisten tukien ta-

soon. Markkamäärän korotukseen liittyen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvan peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriä jatkossa tarkistettaisiin vuosittain elinkustannusten muutosta vastaavasti nykyisen palkkatason olennaisen muutoksen sijasta.

Työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ja eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä sekä muista työmarkkinatukirikkeistä asetettavia korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitetta ehdotetaan pidennettäviksi. Nykyiset kolmen viikon määräajat pitenisivät esityksen mukaan kuukauteen, kuuden viikon määräajat kahteen kuukauteen ja kahdeksan viikon määräajat ja työssäolovelvoitteet vastaavasti kolmeen kuukauteen.

Esityksessä ehdotetaan myös eräitä vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen työttömyysturvauudistukseen liittyviä täsmennyksiä. Alle kuu-

kauden pituisesta työsuhteesta ansaittu lomakorvaus otettaisiin huomioon sovitellussa päivärahaassa, eikä se enää vaikuttaisi estävästi päivärahan maksatukseen jaksotuksen kautta. Peruspäivärahan osalta lomakorvauksen jaksotus tehtäisiin viimeisestä työsuhteesta saadun palkan perusteella. Sovitellun päivärahan enimmäiskeskon jäädytystä jatkettaisiin vielä vuodella.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Toivomusaloite

Toivomusaloitteessa 239/1997 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi valtiovarainministeri Sauli Niinistön kannanoton pohjalta toimenpiteisiin työttömien peruspäivärahan korottamiseksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt peruspäivärahan tasoon ja sen korottamiseen huomiota mietinnössään koskien valtioneuvoston selontekoa sosiaaliturvasta (StVM 7/1997 vp). Ehdotetun lain mukaan peruspäivärahan markkamäärää korotettaisiin kahdella markalla ja siten peruspäivärahan täysi määrä olisi 120 markkaa päivältä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että valiokunnan mielestä esityksen mukainen peruspäivärahan mitoitus, mihin sisältyy sinänsä vähäinen korotus, on valtiotalouden tila huomioon ottaen perustoimeentulon turvan kannalta hyväksyttävissä ja että valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 22 § ja voi-

maantulosäännöksen 3 momentti eivät ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa. Viitaten perustuslakivaliokunnan näkemukseen ja huolimatta siitä, että kysymyksessä on varsin vähäinen tason korotus, valiokunta pitää esitettyä peruspäivärahan tason korotusta oikeansuuntaisena toimenpiteenä.

Esityksen perusteluissa viitataan peruspäivärahan korotuksen vaikutuksesta ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan tason määräytymiseen. Tältä osin valiokunta viittaa mietintöönsä koskien lakeja kuntoutusrahalain 31 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta sekä työntekijän eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. Mietinnön mukaan päivärahan perusteena olevista työtuloista ehdotetaan vähennettäväksi eläke- ja työttömyysvakuutusmaksua vastaavana osuutena viisi prosenttia (StVM 28/1997 vp).

Työttömyysturvajärjestelmään sisältyvien lomakorvausten jaksottamista koskevien menetelmien osalta valiokunta on tietoinen niistä ongelmista, joita järjestelmässä on esiintynyt. Valio-

kunta pitää valitettavana, ettei valiokunnan pyytämä selvitys syntyneiden ongelmien poistamisesta ole ollut käytettävissä tämän esityksen yhteydessä. Samalla valiokunta kiirehtii pyytämässä selvityksen saamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että järjestelmä on kansalaisten kannalta ymmärrettävä ja ratkaisut riittävän hyvin ennakoitavissa.

Ehdotettuun lakiin sisältyy useita säännöksiä (7—9 ja 11 §), jotka koskevat työstä tai koulutuksesta kieltäytymistä ja eroamista ilman hyväksyttävää syytä sekä muista niin kutsutuista työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määräraajoja ja työssäolovelvoitteita. Näitä määräraajoja ja työssäolovelvoitteita ehdotetaan kautta linjan pidennettäväksi. Perustuslakivaliokunta toteaa omassa lausunnossaan, että asianomaisen henkilön omasta menettelystä johtuviin pidennyksiin ei sisälly tässä tapauksessa asiaankuulumattomia aineksia eikä perustuslakivaliokunnalla tältä osin ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomauttamista esitykseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta siihen, että henkilön omaan menettelyyn liitettäviä sanktioita koskevissa asioissa osapuolten käsitykset tapahtumista poikkeavat monesti olennaisesti toisistaan ja todisteluseikat tulevat siksi keskeisiksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä asioiden tällainen luonne tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon ja kehittää etenkin muutoksenhakuasteen menettelyitä niin, että tosiseikaston selvittämiseksi voidaan toimittaa suullinen käsittely ja kuulla todistajia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan parhaillaan valmistellaan hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta lakiehdotusta, jossa esitettäisiin muutettavaksi vakuutus oikeudesta annettua lakia sekä muun muassa työttömyysturvalakia nimenomaan muutoksenhakutilanteiden käsittelyä koskevien menettelyiden osalta. Valiokunta katsoo, että tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut muutoksenhakumenettelyiden kehittämistä koskevat näkemykset. Valiokunnan mielestä tulee työttömyysturvan hakijan oikeusturvan kannalta myös selvittää oikeus korkoihin ja korvauksiin asian käsittelyn

mahdollisesti aiheuttaman maksuviivästyksen ajalta. Lisäksi valiokunta toteaa, että järjestelmän oikeudenmukaisuus edellyttää sekä työvoimatoimikunnissa että muutoksenhakuasteissa riittävää kohtaantumista arkielämän todellisten tilanteiden kanssa. Erityistä huomiota valiokunta kiinnittää sellaisesta työvoimapolitiisesta koulutuksesta kieltäytymiseen, joka on työttömän ammatillisten ja työmarkkina-avalmiuksien lisäämisen kannalta epätarkoituksenmukaista. Edelleen valiokunnan mielestä on tärkeää, että edellä tarkoitettuihin sanktioihin johtaneissa tilanteissa arviointi voidaan todentaa tarvittaessa muun muassa työnantajan antamalla kirjallisella lausunnolla.

Valiokunta korostaa, että työstä kieltäytymisen määrääkasanktioiden edellytyksenä oleva yksilöity, todisteellinen työtarjous tulee aina käytännössä varmistaa ja että muutoksenhakumenettelyitä kehitetään työnhakijan oikeusturvan parantamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota myös ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin sanamuotoon, jonka mukaan määrääkasanktio kytketään siihen, että asianomainen toistuvasti kieltäytyy ilman hyväksyttävää syytä ”muista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä”. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusoikeus suojaan liittyvistä syistä on välttämätöntä tämentää tätä edellytystä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan soveltamiskäytännössä lainkohdassa mainittua sanktiota on alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti käytetty lähinnä tilanteissa, joissa työnhakija on toistuvalla menettelyllään selvästi osoittanut haluttomuutta osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin tai toimintoihin, jotka edeltävät toimenpiteisiin osallistumista (esimerkiksi suunnitelmat ja haastattelut). Olennaista on tällöin ollut työnhakijan menettelyllään osoittama yleinen haluttomuus osallistua hänelle tarjottuihin toimenpiteisiin.

Työvoimahallinnolla on käytettävissä lukuisa joukko joko hallinnon itsensä järjestämiä tai hankkimia työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Toisaalta toimenpiteisiin osallistujien työttömyyshistoria on hyvin vaihteleva; työttömyyden

kesto vaihtelee yhdestä päivästä jopa 13 vuoteen. Asiantuntijalausunnoissa on todettu, että edellä mainituista syistä niiden toimenpiteiden, joista kieltäytyminen johtaa korvauksettomaan määräraikaan, tyhjentävä luetteleminen itse laissa ei ole käytännössä mahdollista.

Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemykseen ja ehdottaa saamansa selvityksen perusteella lain 9 §:n 1 momentin sanamuodon ja merkityssisällön täsmenämistä siten, että määräaikasanktio kytketään asianomaisen toistuvaan kieltäytymiseen ilman hyväksyttävää syytä muiden momentissa tarkoitettujen toimien lisäksi ”muista niihin rinnastettavista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä”. Valiokunta huomauttaa, että valiokunnan muutosehdotus on asiallisesti yhteydessä eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen 178/1997 vp.

Lakiehdotuksen 25 §:ssä säädettäisiin indeksitarkistusmenettelystä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valiokunnan huomiota siihen, että koska työttömyys mainitaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa yhtenä sosiaalisena riskitilanteena, on perusteltua kirjoittaa ehdotetun lain 25 §:ään itsenäiset säännökset korvausjärjestelmästä kytkemättä etuuksien korotuksia täyden kansaneläkkeen korotuksiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan periaatteessa olisi mahdollista kytkeä peruspäivärahan markkamäärä suoraan elinkustannusindeksin pistelukuun ja seurata siitä eteenpäin indeksin kehitystä. Asiantuntija-arvion mukaan elinkustannusindeksin käyttöä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista lisätä, koska se on vuodesta 1972 korvattu sisällöllisesti samanlaisella kuluttajahintaindeksillä. Elinkustannusindeksin lukusarjaa, jossa vuosi 1951 = 100, ylläpidetään pitkälti vain kansaneläkejärjestelmää ja sen käyttämää kansaneläkeindeksiä varten.

Edelleen saadun selvityksen mukaan peruspäivärahan markkamäärän ja lapsikorotusten indeksitarkistusten riippumattomuus voitaisiin toteuttaa siten, että lainkohdassa viitattaisiin erilliseen lakiin kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin (348/1956). Tällöin peruspäivärahan

markkamäärä ja siihen sidotut etuudet, kuten työmarkkinatuki sekä lapsikorotukset, seuraisivat kansaneläkeindeksin normaalia laskentamennettelyä silloinkin, jos kansaneläkettä ei tarkisteta tai tarkistus on poikkeuksellinen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa, että ehdotetun lain 25 §:ää muutetaan täsmällisyyden vuoksi siten, että lainkohdassa viitataan markkamäärien tarkistuksen osalta lakiin kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannusindeksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Käsittelemänsä toivomusaloitteen suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

9 §. *Oikeus työttömyysturvaan eräissä tapauksissa.* Pykälän 1 momentissa säädetään määräajoista muun muassa tilanteissa, joissa henkilö on ilman pätevää syytä eronnut työstään tai työsuhte on päättynyt hänen oman menettelynsä vuoksi taikka hän on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsuhdetta ole syntynyt. Lisäksi pykälässä säädetään määräaikaissanktiosta tilanteissa, joissa henkilö toistuvasti kieltäytyy pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä. Esityksen mukaan lainkohtaan sisältyvät määräajat ehdotetaan pidennettäväksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää voimassa olevan säädöksen sanamuodon ja merkityssisällön täsmenämistä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista siten, että henkilön toistuvaan kieltäytymiseen ilman hyväksyttävää syytä liittyvä kahden kuukauden määräaikasanktio kytketään kieltäytymiseen muiden momentissa tarkoitettujen toimien lisäksi ”muista niihin rinnastettavista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä”.

25 §. *Etuuksien korotus.* Esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin, että peruspäiväraha tar-

kistettaisiin suhteessa elinkustannusindeksiin. Lain 22 ja 24 §:ssä säädetty markkamäärät tarkistettaisiin samasta ajankohdasta ja samassa suhteessa kuin täyden kansaneläkkeen määrä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää säädöksen täsmentämistä tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta ehdottaa pykälän muuttamista siten, että siinä viitataan markkamäärien tarkistuksen osalta lakiin kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannusindeksiin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa, että lakiteknisistä syistä lain johtolause muutetaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että toivomusaloite 239/1997 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/1984) 5 §:n 1 momentin 15 kohta, 7 §:n 1 momentti, 8 §:n 1 momentti, 9 §:n 1 ja 4 momentti, 11 §, 22 §:n 1 momentti sekä 25 §, sellaisina kuin ne ovat, 5 §:n 1 momentin 15 kohta laissa 666/1996, 7 §:n 1 momentti (*poist.*) ja 11 § laissa 98/1990, 8 §:n 1 momentti laissa 665/1993, 9 §:n 1 momentti laissa 680/1997, 9 §:n 4 momentti ja 25 § laissa 1317/1994 sekä 22 §:n 1 momentti laissa 1061/1995,

lisätään 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1537/1993, väliaikaisesti uusi 7 momentti ja 29 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 98/1990 sekä laeissa 1716/1991, 554/1993 ja 833/1996 uusi 6 momentti, seuraavasti:

5, 7 ja 8 §
(Kuten HE)

9 §

Oikeus työttömyyspäivärahaan eräissä tapauksissa

Henkilö, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kolmen kuukauden ajalta. Jos työ olisi kestänyt enintään viisi päivää, hän ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kuukauden ajalta. Jos henkilö on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsopimusta ole syntynyt, ei hänellä ole oikeutta työttömyyspäivärahaan kahden kuukauden ajalta. Jos työ olisi kestänyt enintään viisi päivää, hän ei ole oikeutettu työttömyyspäivä-

ärahaan kuukauden ajalta. Aika lasketaan siitä päivästä, jona henkilö on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsopimusta ole syntynyt, tai jona työsuhde on päättynyt. Henkilö, joka toistuvasti kieltäytyy työvoimaviranomaisen tarjoamista työkyvyn tai työkyvyn selvittämiseen pyrkivistä toimenpiteistä taikka muista niihin rinnastettavista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävistä toimenpiteistä ilman hyväksyttävää syytä, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kahden kuukauden ajalta. Aika lasketaan siitä päivästä, jona kieltäytyminen on tapahtunut.

— — — — —
(4 mom. kuten HE)

11, 19 ja 22 §
(Kuten HE)

25 §

Etuuksien korotus

Tämän lain 22 ja 24 §:ssä säädettyjä markkamääriä tarkistetaan siten, kuin kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannusindeksiin annetussa laissa (348/1956) säädetään.

29 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Virpa Puisto /sd
vpj. Maija Perho /kok
jäs. Anne Huotari /vas (osittain)
Liisa Hyssälä /kesk
Timo Ihamäki /kok
Kari Kantalainen /kok (osittain)
Paula Kokkonen /kok
Mikko Kuoppa /va-r
Eero Lämsä /kesk
Hannes Manninen /kesk

Pirkko Peltomo /sd (osittain)
Margareta Pietikäinen /r
Maija Rask /sd (osittain)
Juha Rehula /kesk
Osmo Soininvaara /vihr
Marjatta Vehkaoja /sd
vjäs. Marjaana Koskinen /sd
Leena Luhtanen /sd (osittain)
Per Löf /r (osittain)
Arja Ojala /sd (osittain).

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esitys kahden markan korotuksesta työttömän peruspäivärahaan on täysin riittämätön, kun otetaan huomioon toisaalta päivärahojen alhainen taso ja toisaalta päivärahan reaaliarvon alentuminen indeksijäädysten vuoksi. Monissa asiantuntija-arvioissa peruspäivärahan ja työmarkkinatuen nykyinen taso on todettu liian alhaiseksi. Esimerkiksi selvitysmies Pertti Arajärvi toteaa muistiossaan "Selkeämpään toimeentuloon" (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 1997): "Työttömyysturvan pahin ongelma on työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen tason alhaisuus." Työttömien perusturvan alhainen taso on keskeisin syy riippuvuuteen kuntien toimeentulotuesta ja toimeentulotukimenojen kasvuun.

Noin 15 markan korotus peruspäivärahaan korjaisi sen jälkeensä jääneisyyden, joka 1990-luvulla on saatu aikaan peruspäivärahan jäädytyksillä. Tällainen tarkistus olisi mielestäni perusteltu nyt, kun talous on selvässä kasvussa ja kun palkansaajien ja etenkin pääomatuloja nauttivien tulot ovat nousseet. Jos riittävää tarkistusta ei tehdä, kuilu työttömien ja muun väestön välillä kasvaa edelleen. Tällainen indeksitarkistus voisi olla pohjana päivärahan todelliselle tasokorotukselle, jota olisi valmisteltava seuraavassa vaiheessa.

Hallituksen esityksessä olevien tietojen mukaan kahden markan korotus peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen lisää valtion menoja 100 miljoonaa markkaa. Tältä pohjalta voidaan arvioida, että 15 markan korotus lisäisi menoja noin 750 miljoonalla markalla. Toisaalta verotulot kasvaisivat samalla, kun asumistuki- ja toimeentulotukimenot pienenevät. Siten nettovaikeus on tuntuvasti pienempi. Lisäksi on otettava huomioon korotuksen vaikutus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Menovaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että kyse on indeksitarkistuksesta eikä reaalisesta tasokorotuksesta.

Hallitus esittää, että peruspäivärahan kytkentä yleisen palkkatason muutoksiin katkaistaan ja

että tulevaisuudessa päivärahaa tarkistetaan vain kansaneläkkeen muutosten suhteessa, käytännössä siten elinkustannusindeksin mukaisesti. Tämäkin esitys merkitsee toteutuessaan sitä, että välimatka työttömien ja työssä käyvän väestön välillä muodostuu tulevaisuudessa entistä suuremmaksi. Mielestäni myös sosiaaliturvassa on otettava huomioon yhteiskunnan yleinen tulokehitys ja vaurauden lisääntyminen.

Pidän perusteettomana hallituksen esityksiä pidentää niitä määräaikoja, jotka työttömälle asetetaan, jos tämä esimerkiksi ilman pätevää syytä kieltäytyy osoitetusta työstä tai erilaisista työvoimapolitiittisista toiminnoista. Mitään tutkimustietoon nojautuvia perusteluja määräaikojen eläns. karenssien pidentämiselle ei ole osoitettu. Karenssien pidentäminen luo pohjaa mielivallalle, jossa työttömiä pakotetaan ala-arvoisiin työsuhteisiin tai sellaisiin työvoimapolitiittisiin toimiin, joiden hyöty työttömän kannalta on hyvin kyseenalainen ja joiden päätargetoituksiksi jää tilastojen puhdistaminen. Mielivallasta on nykyisinkin paljon esimerkkejä, mutta karenssien pidentämisessä työttömän oikeusturva murenee edelleen.

Työttömyysturvalakiin vuoden 1996 alussa tullut säännös lomakorvausten jaksottamisesta työttömyysajalle on aiheuttanut paljon tulkintaongelmia ja myös kohtuuttomuuksia. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan hyvin monissa tapauksissa työtön menettää työttömyysturvan useammalta päivältä kuin hänellä vuosilomalla perusteella todellisuudessa on lomapäiviä. Melko usein työttömyysturvalain perusteella laskettu "loma" on kestoaltaan jopa kaksin-kolminkertainen vuosilomalla perusteella kertyneisiin lomapäiviin verrattuna. Tilannetta parantaisi, jos kyseinen kohta työttömyysturvalaissa kytkettäisiin selvemmin vuosilomalla perusteella kertyneeseen lomaoikeuteen. Rakennusalan työttömyyskassa on tehnyt valiokunnalle työttömyysturvalain 5 § 1 momentin 15 kohdan korjausesityksen, joka mielestäni käy pohjaksi pykälää muutettaessa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotus

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/1984) 5 §:n 1 momentin 15 kohta (poist.) ja 22 §:n 1 momentti (poist.),

sellaisina kuin ne ovat, 5 §:n 1 momentin 15 kohta laissa 666/1996 (poist.) sekä 22 §:n 1 momentti laissa 1061/1995,

lisätään 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1537/1993, väliaikaisesti uusi 7 momentti, ja 29 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 98/1990 sekä laeissa, 1716/1991, 554/1993 ja 833/1996 uusi 6 momentti, seuraavasti:

5 §

Työttömyyspäiväraha-oikeuden rajoitukset

Työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta henkilöllä:

15) siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada vuosiloma-ajan palkkaa tai jolle ajalle *hänellä on päättäneen työsuhteen perusteella vuosilomalain mukaisesti kertynyt lomaoikeutta, ilman että hän olisi voinut pitää sitä vuosilomana.*

7—9 ja 11 §

(Poist.)

19 §

(Kuten StVM)

22 §

Peruspäivärahan suuruus

Peruspäivärahan täysi määrä on *133 markkaa* päivältä.

25 §

(Poist.)

29 §

(Kuten StVM)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten StVM)

(2 mom. poist.)

Työttömyysturvalain 22 ja 24 §:ssä säädetyt markkamäärät vastaavat sitä *palkkatasoa, joka vallitsee vuoden 1998 ensimmäisen neljänneksen aikana.*

(3 mom. kuten StVM:n 4 mom.)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1997

Mikko Kuoppa /var

VASTALAUSE 2

Perustelut

Työttömyysturvan peruspäivärahaa on korotettu viimeksi Ahon hallituksen aikana 1.1.1995 alkaen.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituskaudella ei työttömyysturvan vähimmäisetuuksiin ole tehty lainkaan korotuksia, vaan niitä on päinvastoin heikennetty mm. työmarkkinatuen osalta. Lupauksilla työttömien asioiden hoitamisesta ei siten ole ollut katetta.

Hallituksen esitys työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sisältää vihdoin pienen, mutta vieläkin riittämättömän, korotuksen työttömyysturvan peruspäivärahaan.

Hallituksen alkuperäisten suunnitelmien mukaan korotusta tosin ei olisi tehty ensi vuodellekaan. Lipposen hallituksen ohjelma lähti siitä, että työttömyysturvaa ei tarkisteta silloin eikä edes vuonna 1999. Tällaisen periaatepäätöksen hallitus linjasi huolimatta siitä, että palkka- ja hintakehitystä näin pitkälle ajalle on erittäin vaikea ennakoita. Linjaus osoittaa hallituksen piittaamattomuutta vaikeimmassa asemassa olevia perusturvaetuuksien varassa eläviä ihmisiä kohtaan.

Nyt esitettyyn muutokseen on aivan ilmeisesti johtanut se, että Keskustan edustajat jättivät jo 9.6.1995 oikeuskanslerille kantelun hallituksen menettelyn lainmukaisuudesta sen jättäessä toistuvasti tekemättä indeksin kehityksen mukaiset tarkistukset. Kantelussa viitattiin siihen, että toistuvat tarkistuksista luopumiset ovat ristiriidassa perusoikeuksia koskevan säädösten kanssa. Oikeuskanslerin kannanoton mukaan hallitus oli liikkunut harkintavaltansa rajoilla. Näin ollen kyseinen kannanottoakin kyseenalaisti hallituksen menettelyn.

Nyt hallitus esittää kahden markan korotusta päivää kohti työttömyysturvan peruspäivärahaan. Mielestämme korotus ei edelleenkään täytä niitä vaatimuksia, mitä kohtuullisen elämisen tason turvaaminen edellyttäisi. Työttömät, var-

sinkin pitkäaikaistyöttömät joutuvat hyvin useissa tapauksissa edelleen turvautumaan kunnalliseen toimeentulotukeen.

Hallituksen esityksen mukaan aikaisempi — tosin viime aikoina teoreettiseksi jäänyt — kytkeä työttömyysturvan kehittämisen ja palkkatason olennaisen muutoksen välillä muutetaan siten, että työttömyysturvaa jatkossa korotettaisiin samassa suhteessa kuin täyden kansaneläkkeen määrää. Tämä merkitsee sitä, että hallitus valitsi indeksin, jonka kehitys yleisesti on varsin hidas. Esimerkiksi vuonna 1996 kyseinen indeksi nousi vain 0,3 prosenttia ja viime vuonna 0,6 prosenttia.

Mielestämme työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki tulisi korottaa 122 markkaan päivältä ja indeksitarkistus tulisi toteuttaa niin, että se ottaa paremmin huomioon palkka- ja hintatason muutokset.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 22 ja 25 § muutettuina seuraavasti:

22 §

Peruspäivärahan suuruus

Peruspäivärahan täysi määrä on 122 markkaa päivältä.

25 §

Etuuksien korotus

Edellä lain 22 ja 24 §:ssä säädettyjä markkamääriä tarkistetaan vuosittain indeksillä, jossa palkkatason muutoksen painokerroin on 0,5 ja hintatason muutoksen painokerroin 0,5.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1997

Hannes Manninen /kesk
Eero Lämsä /kesk

Liisa Hyssälä /kesk
Juha Rehula /kesk

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 152/1997 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö
- toimistopäällikkö Niina Jussila, työttömyysturvalautakunta
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan peruspäivärahan markkamäärää korotettavaksi kahdella markalla. Lapsikorotukset säilyvät esityksen mukaan ennallaan. Peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriä tarkistetaan jatkossa vuosittain elinkustannusten muutosta vastaavasti. Työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ja eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä sekä muista työmarkkinarikkeista asetettavia korvauksettomia määrärajoja ja työssäoloelveloitetta ehdotetaan pidentettäväksi. Esityksessä ehdotetaan myös eräitä vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen työttömyysturvauudistukseen liittyviä täsmennyksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan kysymystä indeksitarkistuksiin liittyvien muutosten säätämisyjärjestyksestä ja ehdotettuja korvauksettomien määrärajojen ja työssäoloelveloitteiden pidentämistä. Kummankin seikan osalta esityksessä katsotaan, että ehdotukset eivät tarkoita sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan, että lakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksessä kuitenkin indeksitarkistuskysymyksen tarkastelun yhteydessä todetaan olevan tärkeää, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 12 § ja 15 a §:n 2 momentti. Hallitusmuodon 12 §:n omaisuuden-suojasäännösten kannalta valiokunta toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä ei ole sellaisia taannehtivia vaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta samoin kuin työmarkkinatuki, joka vastaa suuruudeltaan peruspäivärahaa, ovat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 34/1996 vp). Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys johtuu ensiksikin siitä, että peruspäivärahan määrä säädetään 120 markaksi (22 §). Tämän suuruisen peruspäivärahan todetaan vastaavan sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan tammikuussa 1998 maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus lasketaan (voimaantulosäännöksen 3 mom). Tämä merkitsee sitä, että ensi vuoden alusta lukien peruspäiväraha on kaksi markkaa suurempi kuin nykyisin. Samalla laissa säädettyjen markkamäärien tarkistusjärjestelmää muutetaan sitomalla tarkistus täyden kansaneläkkeen määrän tarkistuksiin (25 §). Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on arvioitava myös niitä muutoksia, jotka koskevat ns. työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määrääaikoja ja työssäolovelvoitteita.

Peruspäivärahan suuruus

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaa lainsäätäjälle veloitteen ”taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään

turvaan”. Valiokunta totesikin, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”.

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/I) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa 34/1996 vp, että indeksitarkistuksen toteuttamatta jättäminen vuonna 1997 ja tätä edeltäneen tarkastelujakson indeksikehityksen pysyvä leikkaaminen ei loukannut hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta. Tuolloin kysymyksessä oli perusoikeusuudistuksen voimassaolokana toinen peräkkäinen samansisältöinen lainsäädäntötoimi. Sääntämisjärjestysarviointinsa liittyen valiokunta kuitenkin huomautti, että ”työttömyysturvan päivärahan ja työmarkkinatuen jälkeenjääneisyys elinkustannuskehityksestä saattaa muodostua tämän perusoikeuden toteutumisen kannalta ongelmalliseksi”.

Vuoden 1996 lausunnossa arvioitavana olleeseen sääntelyyn nähden lakiehdotus merkitsee peruspäivärahan markkamäärän korottamista kahdella markalla ja toisaalta sen indeksikehityksen huomiotta jättämistä, joka kertyy nykyisen tarkistusjärjestelmän mukaisesti uudistuksen voimaantuloon mennessä. Kyseinen ansiotason

nousu on esityksen perustelujen mukaan ollut vuoden 1996 ensimmäisestä neljänneksestä vuoden 1997 vastaavaan neljännekseen 2,63 prosenttia. Työttömyysturvalain nykyisessä 25 §:ssä tarkoitettuna palkkatason olennaisena muutoksena on sosiaalivakuutuksessa vakiintuneen tulkin mukaan pidetty vähintään viiden prosentin muutosta.

Valiokunnan mielestä esityksen mukainen peruspäivärahan suuruuden mitoitus, mihin sisältyy sinänsä vähäinen korotus, on valtiontalouden tilan huomioon ottaen perustoimeentulon turvan kannalta hyväksyttävissä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 22 § ja voimaantulosäännöksen 3 momentti eivät ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Etuuksien korotusjärjestelmä

Lakiehdotuksen 25 §:n mukaisella peruspäivärahan markkamäärien tarkistusjärjestelmän muutoksella ei ole merkitystä valtiosäännön kannalta. Muutosta voidaan tukea valtiosäännön näkökulmasta, koska työttömyysturvan tason tarkistusten sitominen elinkustannusindeksiin muutoksiin vastaa nykyistä paremmin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin tarkoitusta perustoimeentulon turvaamisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin sosiaali- ja terveysturvalain huomiota siihen, että koska työttömyys mainitaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa yhtenä sosiaalisena riskitilanteena, on perusteltua kirjoittaa työttömyysturvalain 25 §:ään itsenäiset säännökset korotusjärjestelmästä kytkeä etuuksien korotuksia täyden kansaneläkkeen korotuksiin.

Korvauksettomat määräajat ja työssäolovelvoitteet

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä (7—9 ja 11 §), jotka koskevat työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ja eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä sekä muista ns. työmarkkinarikkeista asetettavia korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita. Niitä ehdotetaan pidenttaviksi siten, että kolmen viikon määräajat pitenevät kuukauteen, kuuden viikon määräajat kahteen kuukauteen sekä kahdeksan viikon

määräajat ja työssäolovelvoitteet kolmeen kuukauteen. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tällaisessa sääntelyssä on kysymys työttömyysturvan saamisedellytysten tiukentamisesta.

Perusoikeusuudistuksen mukainen lähtökohta on, että perustoimeentulon turvan saamisedellytysten täsmentäminen kuuluu tavallisen lain alaan (PeVL 15/1997 vp). Valiokunta onkin aiemmin todennut (PeVL 17/1996 vp), ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon turvan ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä.

Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen mukaisiin, asianomaisen henkilön omasta menettelystä johtuviin pidennyksiin ei sisälly tällaisia asiaankuulumattomia aineksia eikä esityksestä tältä osin ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Valiokunta kiinnittää asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta huomiota siihen, että henkilön omaan menettelyyn liitettäviä sanktioita koskevista asioista osapuolten käsitykset tapahtumista poikkeavat monesti olennaisesti toisistaan ja todisteluseikat tulevat siksi keskeisiksi. Valiokunnan mielestä asioiden tällainen luonne tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon ja kehittää etenkin muutoksenhakuasteen menettelyä niin, että tosiseikaston selvittämiseksi voidaan toimittaa suullinen käsittely ja kuulla todistajia.

Korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita koskevista säännöksissä käytetään paljon joustavia käsitteitä. Asia on valtiosääntö-

oikeudellisesti merkityksellinen perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen takia. Voimassa olevan lain käsitteiden merkityssisältö on olennaisesti täsmentynyt käytännön tietä, ennen muuta muutoksenhakuratkaisuissa. Esityksessä ehdotetaan uudenlaista joustavaa käsitettä, sillä 9 §:n 1 momentin mukaan määräaika sanktio kytketään siihen, että asianomainen toistuvasti kieltäytyy ilman hyväksyttävää syytä ”muista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä”.

Valiokunnan käsityksen mukaan on perusoikeussuojaan liittyvistä syistä välttämätöntä täsmentää tätä edellytystä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.