

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 48 hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta, laiksi lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 sekä laiksi työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15 ja 18 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 1993 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 237 laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta, laiksi lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 sekä laiksi työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15 ja 18 §:n muuttamisesta.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi eduskunnan 25 päivänä marraskuuta 1993 valiokuntaan lähettämän ed. Stenius-Kaukosen ym. lakialoitteen n:o 53 laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ovat asia-antaneet lausuntonsa perustuslakivaliokunta ja työasiainvaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 28 ja työasiainvaliokunnan lausunto n:o 2 ovat tämän mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtanen, valtiovarainministeri Iiro Viinanen, toimistopäällikkö Matti Toiviainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen ja ylitarkastaja Tuija Leminen työministeriöstä, lainopillinen asiamies Hannu Rautiainen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta edustaen myös Työttömyyskassojen keskuskassaa, asiamies Riitta Wärn Liiketyönantajain Keskusliitosta, tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Seppo Ruotsalainen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaali-asiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, asiamies Seppo Ruotsalainen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, työttömyyskassanjohtaja Seppo Niininen Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä edustaen myös Raken-

nustyöläisten Työttömyyskassaa, toimitusjohtaja Matti Loukola Rakennusteollisuuden Keskusliitosta, toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten Liitosta, lakimies Mikael Söderlund Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, asiamies Heikki Suomalainen Metsäteollisuus ry:stä, asiamies Maiju Kettunen Maa-seudun Työnantajaliitosta, liiton sihteeri Kalevi Väisänen Puu- ja Erityisalojen Liitosta ja toimitusjohtaja Matti Peltola Koneyrittäjien Liitosta.

Hallituksen esitys ja lakialoite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi työttömyysturvalakia ja säädettäväksi väliaikainen laki lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta. Lomautetulle työntekijälle maksettaisiin ansioon suhteutettua päivärahaa vasta sen jälkeen, kun hän on saanut yhteensä 15 päivän ajalta lomautuspäivärahaa. Lomautuspäiväraha olisi 70 prosenttia ansioon suhteutetusta päivärahasta kuitenkin vähintään täyden peruspäivärahan suuruinen mahdollisine lapsikorotuksineen. Työnantaja olisi velvollinen maksamaan kokoaikaisista lomautuksista ylimääräisen työttömyysvakuutusmaksun, joka suoritettaisiin kaikista alkavista kokoaikaisista lomautuksista kerran työntekijää kohti. Maksulla rahoitettaisiin Työttömyyskassojen keskuskassan menoja. Maksu olisi työttömyysturvalain mukaisen täyden peruspäivärahan kymmenkertainen määrä.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että osa-aikaista työtä ja lyhytaikaista kokoaikatyötä tekevien henkilöiden osalta siirrytään yhtenäiseen palkan ja työttö-

myySPäivärahan yhteensovitukseseen. Yhteensovitusprosentti olisi 80.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1994. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta ja väliaikaisia lakeja sovellettaisiin kyseisenä vuotena.

Lakialoitteessa n:o 53 ehdotetaan tämän hallituksen esityksen rinnakkaisaloitteena, että lomautetut ja osa-aikatyötä tekevät saisivat korvauksen täysimääräisesti lomautusajalta siitä riippumatta, millaisessa työssä he ovat. Edelleen esityksen mukaan lyhyet alle kolmen kuukauden työsuhteet eivät aikaansaisi uutta omavastuunajan kerryttämisvelvollisuutta, kun työttömyys jatkuu yli vuodenvaihteen. Myöskään sairaus työttömyysaikana ei johtaisi viiden päivän jälkeiseen karenssiin.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää tärkeänä, että työttömyysturvajärjestelmä on toisaalta työllistymiseen kannustava ja toisaalta tarjoaa kohtuullisen ja riittävän toimeentuloturvan. Lomautuskynnyksen nostaminen ja valtion menojen kasvun hidastaminen ovat sinänsä kannatettavia toimenpiteitä.

Valiokunnan saamaan selvitykseen ja työasiainvaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että esitetty lomautuksen johdosta maksettava ylimääräinen työttömyysvakuutusmaksu saattaa johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin lyhytaikaista ja kausiluontoista työtä tekevillä sekä tilaustuotantoon perustuvilla aloilla, joilla yrityksen ulkopuolisten tekijöiden aiheuttama lomautus on niin työnantajan kuin työntekijän kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto työn tilapäisesti vähetessä. Lakiehdotus saattaa johtaa irtisanomisten lisääntymiseen. Toisaalta lakiehdotus johtaa taloudellisista syistä siihen, että työnantajan on halvempaa lomauttaa yksi henkilö pitkäksi ajaksi kuin useampia lyhyeksi, joten työntekijöiden tulojen tasaamiseksi tehty niin sanottu kiertävä lomauttaminen muuttuu työnantajan kannalta epätarkoituksenmukaiseksi. Tästä syystä menettely, jolla työttömyysturvan lisärahoitus hoidettaisiin korottamalla työnantajan työttömyysvakuutusmaksua, saattaisi olla tarkoituksenmukaisempi. Kun kyseessä on vain yhden vuoden voimassa oleva laki, tulee sen vaikutukset selvittää siten, että tässä suhteessa voidaan päätyä tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, jos vastaavaa tai vastaavantyyppistä menettelyä suunnitellaan jatkettavaksi.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että ylimääräisen työttömyysturvamaksun tai sitä vastaavan menettelyn mahdollisesti jatkuessa vuoden 1994 jälkeen luodaan yhteistoiminnassa työmarkkinaosapuolien ja yrittäjäjärjestöjen kanssa menettely, joka ei muodostu kohtuuttomaksi aloilla, joille markkinoiden rakenteesta johtuen on tyypillistä ajoittainen työntekijöiden lomauttaminen, joka tekee työntekijöiden päätökseen perustuvan lomautusten keskinäisen kierrättämisen mahdolliseksi ja joka ei tee irtisanomisesta lomauttamista edullisempää järjestelmää. Samassa yhteydessä on myös luotava yrittäjien työttömyysturva.

Ylimääräisen työttömyysvakuutusmaksun keräämismenettelmä on vaikea ja keräämiskustannukset suuret. Lisäksi maksun perintä ja valvonta on ilmeisesti tehotonta.

Työttömyysturvavain muutoksella pyritään yhtenäistämään osa-aikatyön, satunnaisen työn ja sivutyön päivärahakäytäntöä. Tavoitteen toteuttaminen saattaa kuitenkin olla vaikeaa. Tämänkin lakiehdotuksen yhteydessä on selvitettävä hyödyt ja haitat, jotta lainsäädäntö ei tarpeettomasti kiristä työmarkkinoiden ilmapiiriä ja tue epävirallisia työmarkkinoita.

Sovitellun työttömyyspäivärahan soveltaminen alle kuukauden mittaiseen kokoaikatyöhön saattaa vähentää kiinnostusta lyhytaikaisen työn vastaanottamiseen, koska se vaikuttaa oikeuteen saada työttömyyspäivärahaa. Lisäksi lyhytkestoisten töiden johdosta saattaa työttömyyspäivärahan maksu yhteensovitusta koskevien säännösten johdosta siirtyä varsin kauas työttömyyspäivistä. Näistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa kolmannen lakiehdotuksen 17 ja 18 §:n muuttamista siten, että työttömyyspäivärahan laskennassa voidaan kuukauden ohella käyttää neljää peräkkäistä kalenteriviikkoa. Tämä poistaa jossain määrin sanottua ongelmaa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät 1., 2. ja 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että 3. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

3.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 20 ja 21 §, sellaisina kuin ne ovat, 20 § 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa (226/87) ja 21 § muutettuna 28 päivänä joulukuuta 1990 ja 30 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (1365/90 ja 1651/92)

muutetaan 17—19 §, sellaisina kuin niistä ovat, 18 § osittain muutettuna mainitulla 27 päivänä helmikuuta 1987 annetulla lailla ja 20 päivänä tammikuuta 1989 annetulla lailla (69/89) ja 19 § osittain muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja mainitulla 28 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, sekä *lisätään* 23 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

5 luku

Soviteltu työttömyyspäiväraha

17 §

Oikeus soviteltuun työttömyyspäivärahaan

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
Työntekijällä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, jos hänen työsopimuksen mukainen säännöllinen työaikansa 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ylittää neljä viidesosaa alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta tasoittumisjakson aikana.
(Uusi)

18 §

Sovitellun työttömyyspäivärahan suuruus

Soviteltua työttömyyspäivärahaa maksetaan siten, että päiväraha ja 80 prosenttia saadun tulon siitä osasta, joka ylittää 750 markkaa, voivat kuukaudessa *tai neljän peräkkäisen kalenteriviikon aikana (tarkastelujakso)* yhteensä nousta määrään, joka päivärahana muutoin olisi voitu maksaa.

Edelleen sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 1993

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

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Päivärahaa määrättäessä tarkastelujaksona käytetään kuukautta *tai neljää peräkkäistä kalenteriviikkoa*. Tarkastelujakso alkaa 17 §:n 1 momentin 1—7 kohdassa tarkoitettua muutoksesta.

Tarkastelujaksona päivärahaa määrättäessä voidaan 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun muutoksen alkaessa tai päättyessä pitää myös edellä tarkoitettua lyhyempää aikaa, mikäli muutos alkaa tai päättyy kesken kuukautta. Tällöin soviteltu päiväraha määrätään laskennallisen työtulon perusteella. *(Uusi)*

Laskennallinen työtulo saadaan kertomalla päiväpalkkaluvulla 21,5. Päiväpalkka saadaan jakamalla työstä saatu tulo ajanjaksoon sisältyvien laskennallisten työpäivien lukumäärällä. *(Uusi)*

(6 mom. kuten hallituksen esityksen 4 mom.)

19 ja 23 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

että lakialoitteeseen n:o 53 sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

pinen, Kemppainen (osittain), Kuittinen, Muttilainen, Nordman, O. Ojala (osittain), Perho-Santala, Puhakka (osittain), Puisto ja Stenius-Kaukonen.

Vastalause

Työasiainvaliokunnan lausunnossa ja asian-
tuntijakuulemisessa on todettu hallituksen esi-
tyksessä olevan työelämän kannalta monia ongel-
makohtia. On vaarana, että irtisanomiset lisää-
ntyvät, paine määräaikaisiin työsuhteisiin kasvaa
ja turvaudutaan määräaikaisiin työsuhteisiin, jos
lomautusten johdosta suoritettava ylimääräinen
työttömyysvakuutusmaksu nyt säädetään.

Työttömyysturvalain muuttaminen hallituk-
sen esittämällä tavalla alentaa työmotivaatiota
ja tukee epävirallisia työmarkkinoita. Soviteltua
työttömyyspäivärahaa koskevat ehdotukset ei-
vät myöskään sovellu työmarkkinoilla, esimer-
kiksi rakennuslalla tapahtuneisiin muutoksiin.

Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotuk-
set merkitsevät myös työttömyysturvaetuuksien
selvää heikentämistä. Ne jättäisivät monet ly-
hennettyä työviikkoa tekevät kokonaan työttö-
myysturvan ulkopuolelle.

Mielestämme vallitsevan suurtyöttömyyden
aikana tulisi työtä vailla olevia kannustaa lyhyi-
denkin työtilaisuuksien hyväksikäyttöön, eikä
aiheuttaa niistä työntekijälle menetyksiä, mihin
hallituksen esitys käytännössä johtaisi. Tällaisiin
muutoksiin pyrittiin edustaja Stenius-Kaukosen
ym. lakialoitteessa n:o 53.

Mielestämme erityisesti työttömyysturvalain
5 luvun muuttamista koskeva 3. lakiehdotus olisi
tullut palauttaa uuteen kolmikantaiseen valmis-
teluun.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon
myös monet työasiainvaliokunnan lausunnosta
ilmenevät hallituksen esityksen vakavat epäkoh-
dat ehdotamme,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät
lakiehdotukset hylättäisiin.*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 1993

Jouko Skinnari
Kyllikki Muttilainen

Marjatta Stenius-Kaukonen
Virpa Puisto
Ulla Anttila

Outi Ojala
Sinikka Hurskainen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

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 työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta 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.

Käsiteltävän asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen 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. Yhteensovitusprosentti olisi 80.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1994.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esitys ei sisällä sellaisia etuuksien saamisedellytyksiä muuttavia säännöksiä, jotka hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten takia vaatisivat perustuslainsäätämisyjärjestyksen 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 laakisääteistä perusturva.

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 valtiovallan 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 säädettyssä järjestyksessä.

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

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Työttömyysturvalaissa tarkoitettut peruspäiväraha lapsikorotuksineen ja ansioon suhteutettuna päivärahan perusosa ovat valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia (ks. HE 234/1991 vp ja PeVM 7/1992 vp). Perusturvataarkastelussa 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 suhteutettuna 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 yhteensovitussäännön 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 työttömyyspäivärahaan, 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. Lyhytaikaisen kokoaikatyötä tekevän kannalta olisi toisaalta oikeudenmukaisempaa, mitä pitemmäksi tarkastelujakso määriteltäisiin. Tämä kuitenkin nähtävästi viivyttaisi 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 säädettyssä 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 säädetyssä 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

EDUSKUNNAN
TYÖASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

26 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 2

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 työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15 ja 18 §:n muuttamisesta samalla määrännyt, että työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, varatoimitusjohtaja Tapani Kahri ja asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Lauri Ihalainen ja tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Riitta Wörn Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, sosiaalsihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, nuorempi hallitussihteeri Erik Strömberg Valtion työmarkkinailaitoksesta, tutkimuspäällikkö Pekka Hemmilä Kunnallisesta työmarkkinailaitoksesta, työsuojelutarkastaja Veikko Ollila Hämeen työsuojelupiiristä, työttömyyskassan johtaja Seppo Niininen Rakennusliitosta, johtaja Markku Kalliomäki Rakennusteollisuuden Keskusliitosta, toimitusjohtaja Pertti Sammasmaa Sammasmaan Metalli Oy:stä, johtaja Raulo Vanhanen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Harri Malmberg Metalliteollisuuden Keskusliitosta, työttömyyskassan toimistopäällikkö Marja-Leena Meriläinen Metallityöväen Liitosta, palkkasihteeri Karl Eriksson Suomen Elintarviketyöläisten Liitosta, toimitusjohtaja Juhani Salenius Vaatetusteollisuuden Keskusliitosta (Toimialaliittojen ryhmä), työttömyyskassan johtaja Kari Aalto Tekstiili- ja Vaatetustyöväen Liitosta ja toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten Liitosta.

Valiokunnalla on ollut lisäksi mahdollisuus osallistua perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan järjestämään valtiosääntöasiantuntijoiden yhteiskuulemiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja säädetäväksi laki lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta. Työntekijöiden ja työnantajien omavastuuta lomautusajalta maksettaviin työttömyyspäivärahoihin nostetaan. Lomautetulle työntekijälle, joka on oikeutettu ansioon suhteutettuun päivärahaan, maksettaisiin ansiopäivärahaa vasta sen jälkeen, kun hän on saanut yhteensä 15 päivän ajalta lomautuspäivärahaa. Lomautuspäiväraha olisi 70 prosenttia henkilön ansioon suhteutetusta päivärahasta, kuitenkin vähintään täyden peruspäivärahan suuruinen lisätyn mahdollisilla lapsikorotuksilla.

Lomauttava työnantaja olisi ehdotuksen mukaan velvollinen maksamaan kokoaikaisista lomautuksista ylimääräisen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun, joka koskisi kaikkia työnantajia. Maksu suoritettaisiin kaikista alkavista kokoaikaisista lomautuksista kerran työntekijää kohti, kuitenkin siten, että työnantajan maksuvelvollisuus olisi rajoitettu enintään siihen henkilömäärään, joka työnantajalla arvioidaan olevan palveluksessaan keskimäärin vuoden aikana. Ylimääräinen maksu olisi työttömyysturvalain mukaisen täyden peruspäivärahan kymmenkertainen määrä eli tällä hetkellä 1160 markkaa lomautettua työntekijää kohden.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että erilaisissa tilanteissa osa-aikaista työtä ja lyhytaikaista kokoaikatyötä tekevien henkilöiden kohdalla siirrytään yhteensä palkan ja työttömyyspäivärahan yhteensovitukseen.

Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat tekniset muutokset. Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1994.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta. Työttömyysturvalain väliaikaista muuttamista koskeva laki ja laki lomautuksen johdosta perittävästä ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 ovat tarkoitettut olemaan voimassa vuoden 1994 loppuun.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä valtiontalouden näkökulmasta perusteltuna. Valiokunta korostaa, että lait lomautuksesta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta ja työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta ovat tarkoitettut olemaan voimassa ainoastaan vuoden 1994 loppuun.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen sisältämien lakien toimeenpanossa ja soveltamisessa saattaa ilmetä vaikeuksia, mistä syystä valiokunta kiinnittää seuraavassa huomiota esityksen ongelmakohtiin työelämän näkökulmasta.

Laki lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994

Lakiehdotuksen tavoitteet, lomautuskynnyksen nostaminen ja valtion menojen kasvun hidastaminen, ovat hyviä ja kannatettavia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useilla lyhytaikaista ja kausityötä tekeville sekä tilaustuotantoon perustuvilla aloilla, kuten metalli-, rakennus-, vaatetus-, kenkä- ja nahkateollisuudessa sekä maatalouden aloilla, laki ei pystyne täysin toteuttamaan alkuperäistä tarkoitustaan. Ylimääräinen työttömyysvakuutusmaksu kohdistuisi kaikkiin niihinkin tapauksiin, joissa lomautus on osoittautunut eri osapuolten kannalta tarkoituksenmukaisimmaksi vaihtoehdoksi työn tilapäisesti vähetessä. On ilmeinen vaara, että irtisanomisten määrä jossain määrin lisääntyy ja paine turvautua määräaikaisiin sopimuksiin, lyhennettyyn työviikkoon ja muihin ratkaisuihin, joilla maksu voidaan välttää, kasvaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitys voi vaikeuttaa yritysten pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa ja heikentää työpaikkojen työilmiä. Useilla aloilla ja työpaikoilla on päästy sopimukseen joustavista ratkaisuista. Yrityksissä on pyritty tasaamaan töiden vähyyden haittoja muun muassa siten, että kaikki yrityksen

työntekijät ovat olleet vuorotellen lomautettuna. Ehdotettu ylimääräinen maksu erikseen jokaisesta lomautuksesta voi johtaa siihen, että lomautukset kohdistetaan samoihin työntekijöihin, joiden lomautuksista tulee pitkäaikaisia tai ne muuttuvat irtisanomisiksi.

Lomautusajalta maksettujen työttömyyspäivärahojen aiheuttama lisärahoitustarve on arvioitu 120 miljoonaksi markaksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitetyn maksun perinnästä pelkästään tapaturmavakuutusyhtiöille aiheutuvat menot olisivat 40 miljoonaa markkaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota ehdotetun lainsäädännön yleiseen psykologiseen merkitykseen. Erityisesti laman ja suurtyöttömyyden valitessa on vältettävä sellaista lainsäädäntöä, jonka työelämän osapuolet kokevat lainsäädännölle asetettuihin tavoitteisiin nähden vaikutuksiltaan vähämerkityksiseksi tai epäselväksi. Valiokunta korostaa, että lain tavoitteiden toteutumisesta on alusta lähtien tarkoin seurattava.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta tuo myös esille työmarkkinatahoilta tehty ehdotukset vaihtoehtoisista asian ratkaisutavoista. Tärkeimpiä näistä ovat 120 miljoonan lisärahoituksen kerääminen yhteisvastuullisesti kaikilta työttömyysvakuutusmaksua maksavilta työnantajilta ja ylimääräisen lomautusmaksun kohdealueen rajaaminen niin, että se nyt esitettyä paremmin kohdistuisi epäterveisiin lomautuksiin. Lainsäädännön kohdealueen rajauksessa on tuotu esille lain sovellutusalan sitominen liikevaihtoon taikka palkkasummaan. On myös esitetty lyhytaikaista ja kausityötä tekevien alojen poistamista lakiehdotuksen piiristä. Valiokunnan mielestä ratkaisussa ei voida sivuuttaa kokonaan aiheutamisperiaatetta eikä se saa nostaa kohtuuttomasti työvaltaisten pienten ja keskisuurten yritysten kustannustaakkaa.

Valiokunta korostaa, että ylimääräisen maksun kerääminen tulee olla yksinkertaista. Olenaisista on määritellä tarkoin, mistä ja miten tieto maksuvelvollisuudesta syntyy ja miten se kulkee perintään. Mahdollisten, joka tapauksessa melko vähälukuisten maksun laiminlyöjien takia ei tule perustaa uusia päätöksentekoa ja valvontamenettelyjä, varsinkin kun on kysymys väliaikaisesta järjestelmästä. Tapaturmavakuutusyhtiöiden, valtiokonttorin ja työttömyyskassojen keskuskassan toimintojen on nojaututtava siihen, että työnantajat maksavat automaattisesti lakiin perustuvan maksun. Maksun perinnän tehoa lisää se, että maksu voidaan

ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä, viivästymsajalta on suoritettava viivästyskorkoa eikä laillisen saamisen perintäoikeus katkea vuoden 1994 lopussa.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota lakiehdotuksen keskeisten säännösten tulkinnanvaraisuuteen. Esimerkiksi 1 §:n ylimääräisen työttömyysvakuutusmaksun määrittelystä ei laista ilmene, että kokoaikaisella lomautuksella tarkoitetaan perustelujen mukaan viikon pituista lomautusta. Perusteluistakaan ei käy ilmi, että kokoaikaisella lomautuksella tarkoitetaan erona lyhennettyyn työviikkoon vähintään kalenteriviikon pituista lomautusta.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Valiokunta pitää tavoitetta siirtyä osa-aikatyössä, satunnaisissa töissä ja sivutöissä yhtenäiseen palkan ja työttömyyspäivärahan yhteensovittamiseen sekä vastaavan käytännön ulottamista lyhennettyihin työaikaamuotoihin oikeana. Eri-laiset tilanteet, joissa ansiotyöstä saatavan palkan ohella maksetaan työttömyyspäivärahaa, saatettaisiin samanlaiseen asemaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tavoitetta saat-taa kuitenkin asian monimutkaisuudesta joh-tuen olla eräiltä osin vaikea toteuttaa tässä työttömyystilanteessa oikeudenmukaisesti ja il-man lisääntyviä hallinnollisia toimia ja niistä aiheutuvia kustannuksia.

Tämänkin lain kohdalla valiokunta korostaa siitä saatavien selvien laskettavissa olevien hyö-tyjen ja haittojen suhdetta arvioitaessa myös

esityksen mahdollisesti varsin pitkän ajan päästä ilmeneviä haitallisia vaikutuksia työelämän toi-mintatapoihin ja työilmaperiiniin. On vaarana, että esitys vastoin tavoitteitaan alentaa työmotivaatiota ja tukee yleensäkin epävirallisia työmarkki-noita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan so-vitellun työttömyyspäivärahan soveltaminen alle kuukauden mittaiseen kokoaikatyöhön saattaisi vähentää kiinnostusta lyhyisiin työtilaisuuksiin. Kuitenkin esimerkiksi rakennusalalla urakat ovat muun muassa korjausrakentamisen lisään-tymisestä johtuen entistä lyhytaikaisempia. Työntekijän motivaatiota ottaa vastaan lyhyt-kestoisia töitä voi heikentää myös se, että työttö-myyspäiväraha kokonaan työttömiltä päiviltä voitaisiin maksaa työsuhteen keston ja palkan kuukautisjaksoon sidotun sovitellun määrittelyn takia varsin myöhään, joissain tapauksissa vasta kahden kuukauden kuluttua työttömyyspäivis-tä.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimitettu työttömyystur-valain 17 ja 18 §:ää koskeva muutosesitys (kirje 22.11.1993), jossa mm. ehdotetaan sovitellun työttömyyspäivärahan laskennassa tarkastelu-jaksoksi kuukauden ohella neljää peräkkäistä kalenteriviikkoa, poistaa osin lyhytaikaisen ko-koaikatyön kohdalta edellä mainittuja ongelmia.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta mie-tintöään laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, va-rapuheenjohtaja Nordman, jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, Mäkipää,

Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Vilja-nen sekä varajäsenet Hiltunen (osittain), Polvi-nen ja Vanhanen.

Eriävä mielipide

Työasiainvaliokunta on todennut hallituksen esityksessä olevan työelämän kannalta monia ongelmakohtia. On vaarana, että irtisanomiset lisääntyvät, paine määräaikaisiin työsuhteisiin

kasvaa ja turvaudutaan määräaikaisiin työsuhteisiin, jos lomautusten johdosta suoritettava ylimääräinen työttömyysvakuutusmaksu nyt säädetään.

Työttömyysturvalain muuttamisen todetaan valiokunnan lausunnossa alentavan työmotivaatiota ja tukevan epävirallisia työmarkkinoita. Soviteltua työttömyyspäivärahaa koskevat ehdotukset eivät myöskään sovellu työmarkkinoille, esimerkiksi rakennusalalla tapahtuneisiin muutoksiin. Mielestämme vallitsevan suurtyöttömyyden aikana tulisi työtä vailla olevia kannustaa lyhyidenkin työtilaisuuksien hyväksikäyttöön, eikä aiheuttaa niistä työntekijälle me-

netyksiä, mihin hallituksen esitys käytännössä johtaisi.

Edellä esitetyn perusteella, ottaen myös huomioon monet muut työasiainvaliokunnan lausunnosta ilmenevät hallituksen esityksen vakavat epäkohdat, valiokunnan olisi mielestämme tullut lausuntonsa ponnassa lausua,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1993

Paavo Nikula
Eila Rimmi

Reijo Laitinen
Osmo Polvinen
Lea Mäkipää

Reijo Lindroos
Jukka Roos

