

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunta on 16 päivänä helmikuuta 1993 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 359/1992 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti on perustalakivaliokunta antanut asiasta lausuntonsa. Valiokunnan lausunto n:o 6 on tämän mietinnön liitteenä.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 11 päivänä maaliskuuta 1993 valiokuntaan lähettämän ed. Steenius-Kaukosen ym. lakialoitteen n:o 7 laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina työministeri Ilkka Kanerva, apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, osastopäällikkö Kaarina Ronkainen kansaneläkelaitoksesta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, asiamies Seppo Ruotsalainen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, lakimies Terhi Mattila Suomen Yrittäjäin Keskusliitosta, kassanjohtaja ja Seppo Niininen Rakennustyöläisten työttömyyskassasta, kassanjohtaja Esko Salo Kuntalan ammattiliiton työttömyyskassasta, kassanjohtaja Ranja Nenonen Terveysturva-alan ammattiliiton työttömyyskassasta, johtaja Väinö Pässilä Lahden työvoimatoimistosta, johtaja Helvi Wiklund Vaasan työvoimatoimistosta, varapuheenjohtaja Juhani Rantanen Työttömien valtakunnallisesta yhteistoimintajärjestöstä, hallituksen jäsen Sari Sarkomaa Suomen Ylioppilaskuntien Liitosta ja tilastohaastattelija Marjatta Oksanen.

Hallituksen esityksessä työttömyysturvan saamisen edellytyksenä olevan työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen edellytyksiä täsmennettäisiin. Ryhmälomautuksissa, jotka koskevat vähintään kymmentä työntekijää, ei edellytettäisi työvoimapolitiittista lausuntoa. Lakia täsmennettäisiin myös siltä osin, keitä pidetään työmarkkinoiden käytettävissä olevina, mitkä ovat yrittäjien oikeudet työttömyysturvaan sekä ketä on pidettävä päätoimisena opiskelija. Omasta syystä johtuvan ilman pätevää syytä olevan työttömyyden johdosta määrättävä karenssi pidennettäisiin kahdeksaan viikkoon. 50 vuotta täyttäneen oikeus aina kieltäytyä koulutuksesta ja työssäkäyntialueen ulkopuolella sijaitsevasta työstä poistettaisiin. Ulkomaan työstä voisi erota vastaavasti, kuin voi kieltäytyä vastaanottamasta tällaista työtä. Työttömyyspäivärahan ja työvoimapolitiittisen koulutustuen saamisen rajaa täsmennettäisiin ja omavastuusaännöstä lievennettäisiin työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa ja kuntoutuksessa olleiden osalta. Myös lain voimaan tullessa osa-aikatyösuhteessa olleiden henkilöiden oikeutta työttömyyspäivärahaan laajennettaisiin.

Menettelyllisinä muutoksina sosiaali- ja terveysministeriön valvontamahdollisuuksia laajennettaisiin, annettaisiin valtuus säätää asetuksella eräiden töiden tekemisestä menettämättä työttömyyspäivärahaa oikeutta ja laajennettaisiin työttömyysturva-asiamiesten oikeutta valittaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pikaisesti.

Lakialoitteessa n:o 7 ehdotetaan ensi kertaa työmarkkinoille tulevien karenssiajan lyhentämistä kuuteen viikkoon, työttömyyspäivärahan viiden päivän odotusajan poistamista, ansioon suhteutettuun päivärahaan väliaikaista 250 päivän jatkoaikaa sekä lasten kotihoidon tuen ja vammaisen, vanhuksen ja pitkäaikaissairaalan kotihoidontuen maksamista samanaikaisesti työttömyyspäivärahan kanssa.

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön kehittämistä. Osa-aikatyöntekijöiden asemaa ja heidän sosiaalietuuksiaan on kehitettävä siten, että heillä on kohtuullinen ja riittävä turva. Osa-aikatyöntekijöitä koskevat säännökset eivät saa olla erilaisia siitä riippuen, milloin he ovat aloittaneet osa-aikatyön tekemisen. Aseman pitää myös olla yhtenevä kaikissa niissä tapauksissa, joissa osa-aikatyötä tekevä hakee koko-aikatyötä.

Koulutuksen merkityksen huomioon ottaen eivät työttömyysturvaa koskevat säännökset saa estää opiskelua, jos opiskelu on luonteeltaan sellaista, että se ei ole este työn vastaanottamiselle. Muutoinkin työttömyysturvan ja opiskelun aikaisen toimeentulon yhteensovittamiseen tulee kiinnittää edelleen riittävästi huomiota.

Muun muassa yleishyödyllisen yhteisön hyväksi tehtävää tai sen järjestämää vapaaehtoistyötä, tavanomaista naapuriapuna pidettävää talkootyötä sekä oman asuntonsa ja vapaa-ajan-asuntonsa rakennus- ja korjaustyötä harjoittavan ei voida valiokunnan käsityksen mukaan katsoa olevan tilanteessa, jossa hän ei ole työmarkkinoiden käytettävissä työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla, jos hänet voidaan kohtuullisessa ja tavanomaisessa ajassa tavoittaa. Mainitunlaatuisten töiden tekeminen on valiokunnan käsityksen mukaan tarkoituksenmukaistakin työttömyysturvaa saataessa silloin, kun se ei ole työmarkkinoille tulon este.

Lasten kotihoidon tuki ja työttömyysturva on yhteensovitettava siten, ettei tämän perhe-etuuden menetys kohtuuttomasti rankaise yksinhuoltajaperheitä ja kahden työttömän huoltajan perheitä.

Valiokunta edellyttää hallituksen kiireellisesti selvittävän, miten lasten kotihoidon tuki järjestetään, jotta se ei vaikuta työttömyyspäivärahaan silloin, kun edunsaaja on yksinhuoltaja. Vastaava selvitys on tehtävä myös niissä tapauksissa, jossa lasten kotihoidon tuen saajan puoliso saa työttömyyspäivärahaa ja myös kotihoidon tuen saaja on oikeutettu peruspäivärahaan. Niin ikään selvitys on tehtävä tilanteessa, jossa lasten kotihoidon tuen saajan puoliso saa työttömyyspäivärahaa ja edunsaaja ansioon suhteutettua päivärahaa, jolloin vähennys tulee tehdä sen suuruisena, että lasten

kotihoidon tuen saajan päiväraha on vähintään täyden peruspäivärahan suuruinen. Mainittuja asioita koskeva hallituksen esitys on pikaisesti annettava eduskunnalle.

Valiokunta edellyttää hallituksen pikaisesti ryhtyvän lainsäädäntötoimenpiteisiin, jotta työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa olevien henkilöiden lasten päivähoiton asemasta saama lasten kotihoidon tuki ei vaikuta alentavasti heidän koulutustukeensa.

Lakiehdotuksen nojalla työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutustuki ja eräät muut sosiaalietuudet otetaan huomioon tekijöinä, joiden saajan ei edellytetä hankkivan uutta omavastuuaikaa, jos hän etuuden saamisen jälkeen palaa työttömäksi työnhakijaksi 14 päivän kuluessa. Sairauspäivärahalla on varsin monessa mielessä samantapainen asema ja tehtävä kuin mainituilla etuuksilla, joten on selvittettävä mahdollisuudet siihen, että myöskään sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan saajan palatessa uudelleen työttömäksi työnhakijaksi ei edellytetä uutta omavastuuaikaa.

Toimeentulon lakisääteisen perusturvan lainsäätämisyjärjestystä koskevan poikkeuksellisen menettelyn johdosta on tärkeää, että kyseistä seikkaa koskevat perustelut kirjoitetaan riittävän tarkasti ja että selvitetään ehdotettujen säännösten vaikutus ihmisten toimeentuloon. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitetään huomiota sellaisella tavalla, että toimeentulon lakisääteistä perusturvaa ja tämän myötä lepäämäänjättämismahdollisuutta koskevan arvioinnin suorittaminen on hallituksen esityksen perustelujen nojalla nykyistä paremmin mahdollista.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että sellaisissa hallituksen esityksissä, joihin sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä on arvioitava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin perusteella, eritellen ehdotettujen säännösmuutosten taloudellisia vaikutuksia yksilöille tavalla, joka antaa pohjan valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Yksityiskohtaiset perustelut

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa lakiehdo-

tuksen 5 §:n 2 ja 5 momenttiin sekä 33 ja 47 §:ään tehtäväksi eräitä muutoksia ja tarkennuksia. Muutoksia ehdotetaan myös eräisiin muihin säännösehdotuksiin.

Ehdotetussa 5 §:n 2 momentissa luetaan tilanteita, joissa henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Kun luettelossa oleva "muu niihin rinnastettava syy" sisältää samantapaisen yleisen määrittelyn kuin momentin alkuosassa oleva henkilön itse asettamat rajoitukset, jotka estävät työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin, voidaan valiokunnan käsityksen mukaan luettelosta poistaa rinnastus.

Valiokunta korostaa joustavuutta matkoja koskevan lainkohdan tulkinnassa. Työttömällä tulee olla ilman työttömyysturvan menettämistä mahdollisuus tavanomaisiin matkoihin kotimaassa. Hänelle tulee kuitenkin voida aina toimittaa tieto työ- tai koulutustarjouksesta. Ulkomaanmatkan osalta työttömän tulee olla kohdullisessa ja tavanomaisessa ajassa tavoitettavissa työhönsoituksen tullessa ja hänellä tulee olla vastaava mahdollisuus ottaa vastaan työ.

Työttömyysturvan saamisen yleisenä edellytyksenä on, että turvaa annetaan työttömälle työnhakijalle. Lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yritystoiminnan keskeytymistilanteissa annettavasta työttömyysturvasta ja vähimmäisajasta, jonka yritystoiminnan on oltava todisteellisesti keskeytynyt, jotta voisi saada työttömyysturvaa. Kyseessä tulee kuitenkin olla muu kuin yrittäjäriskin tavanomaisesti liittyvä keskeytys. Kun perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tällainen kaavaomainen määräajan sisältämä lakiehdotus heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, ehdottaa valiokunta aikamäärän poistamista laista. Tällöin arviointiperusteet yrittäjän oikeutta työttömyysturvaan harkittaessa määräytyvät työttömyysturvalakiin yleisesti sisältyvien säännösten, muun muassa 1 §:n 2 momentin ja ehdotetun 5 §:n 5 momentin nojalla ja sovellettavaksi tulee tapauskohtainen harkinta siitä, milloin yritystoiminta on keskeytynyt tavalla ja perusteilla, jotka oikeuttavat työttömyysturvan saamiseen. Yritystoiminnan keskeyttämistä tai lopettamista koskeva soveltamiskäytäntö tulee yhteinäistää.

Lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin 2 kohtaan liittyen valiokunta lisäksi huomauttaa siitä, että työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön tarkoituksena ei ole yrittäjäriskin siirtäminen miltei osin työttömyysturvalla katetuksi. Tästä

syystä valiokunta korostaa sitä, että kyseisessä kohdassa tarkoitettun kausiluonteisuuden on oltava pysyvää ja jatkuvaa ja yritystoiminnan sellaista, että siitä saatavalla tulolla jo alun perin tähdätään vain osavuotisen toimeentulon hankkimiseen. Jos toimeentulon riittäminen vain osaksi vuotta johtuu yrittäjäriskin piiriin kuuluvista asioista, kuten kaupankäynnin vähäisyydestä, kadosta tai muusta vastaavasta syystä, eivät työttömyysturvan saamisen edellytykset täyty.

Henkilön oikeus erota työstä päivärahaoikeutta menettämättä johtaa epätyytyttäviin tilanteisiin niissä tapauksissa, joissa henkilö voi asua pysyvästi Suomessa ja olla samanaikaisesti työssä ulkomailla. Tällaisia tilanteita syntyy erityisesti Ruotsin, Norjan ja Venäjän rajalla sekä Suomeen liikennöivien ulkomaisten alusten miehistölle. Tästä syystä valiokunta esittää pykälän poistamista ja voimassa olevan lain soveltamiskäytännön selkeyttämistä siten, että se ei johda kohtuuttomiin tilanteisiin niiden työnteekijöiden osalta, jotka sekä ovat työssä ulkomailla että joutuvat asumaan Suomen ulkopuolella työn johdosta.

Vuoden 1993 alusta lisättiin työttömyysturvalakiin säännös, jonka nojalla muun muassa vammaisen, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana kotihoitontuki vähennetään työttömyyspäivärahasta lukuun ottamatta hoitokorvauksen kustannustenkorvauksena maksettavaa osaa. Kun tällaisen tuen vähentävä vaikutus ei ole perusteltua, koska kyseessä on muuhun tarkoitukseen kuin toimeentuloksi tarkoitettu etuus, valiokunta ehdottaa työttömyysturvalain 27 a §:ää muutettavaksi siten, että etuus ei vähennä työttömyyspäivärahaa.

Edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 47 §:n poistettavaksi. Vapaaehtoistyö ja siihen rinnastettava toiminta tulee sallia ottaen huomioon työttömyysturvalainsäädännön tarkoitus ja siitä aiheutuvat rajoitukset valiokunnan edellä lausuman kannanoton mukaisesti.

Edelleen sosiaali- ja terveysvaliokunta perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ehdottaa lakiehdotuksen 33 §:n sanontaa tarkistettavaksi siten, että korostetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimivallan koskevan vain menettelymääräysten antamista.

Hallituksen esitykseen sisältyvä 37 §:n 2 momentti liittyy Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen. Tästä syystä kyseinen säännös

tulee saattaa voimaan samasta päivästä kuin Euroopan talousaluetta koskeva sopimus.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmu-

kaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 1 §:n 2 momentti, 5 §:n 2 ja 4—6 momentti, 7 §:n 5 momentti, 7 a §:n 1 momentti, 8 §, 9 §:n 1 ja 4 momentti, (poist.) 12 §:n 4 momentin 3 ja 4 kohta, 26 §:n 1 momentti, 27 a §, 33 §:n 1 momentti, 43 c §:n 1 momentti (poist.) ja 48 §:n 4 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat, 5 §:n 2 ja 5 momentti ja 7 a §:n 1 momentti (poist.) 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1367/90), 5 §:n 4 momentti 20 päivänä tammikuuta 1989 annetussa laissa (69/89), 5 §:n 6 momentti ja 9 §:n 4 momentti 30 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1692/91), 8 §, 9 §:n 1 momentti ja 43 c §:n 1 momentti 9 päivänä helmikuuta 1990 annetussa laissa (98/90), (poist.) 12 §:n 4 momentin 3 ja 4 kohta 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa (226/87) ja 27 a § 30 päivänä joulukuuta 1992 annetussa laissa (1652/92), sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla (poist.) 28 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 4 momentti, 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainituilla 27 päivänä helmikuuta 1987, 20 päivänä tammikuuta 1989, 9 päivänä helmikuuta 1990 ja 30 päivänä joulukuuta 1991 annetuilla laeilla sekä 28 päivänä joulukuuta 1990, (poist.) 27 päivänä maaliskuuta 1991, 18 päivänä joulukuuta 1992 ja 30 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (1322/90, (poist.) 620/91, 1334/92 ja 1651/92), uusi 10 a kohta, (poist.) 12 §:n 4 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa, uusi 5 kohta ja 37 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, (poist.) seuraavasti:

1 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 §

Työttömyyspäiväraha-oikeuden rajoitukset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Henkilö ei ole 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettaa sellaisia rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin tai tarjottuun hänelle soveltuvaan koulutukseen osallistumisen. Henkilölle on varattava kohtuullinen aika lasten hoidon, kulkemisen ja muiden vastaavien mahdollisten esteiden poistamiseen. Henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä sellaisena aikana, jona hän on *ulkomaanmatkan*, kertausharjoitusten, asevelvollisuuden, vapausrangaistuksen *taikka* sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon (poist.) johdosta estynyt ottamasta vastaan työ-

tä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei ole tehty yksilöityä työhönsoitusta tai vaikka häntä ei ole osoitettu koulutukseen.

— — — — —
(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Henkilön katsotaan työllistyvän 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetulla tavalla omassa, puolisonsa tai vanhempiensa yrityksessä, jos hänen työmääränsä hänen työttömänä aloittamassaan yrityksessä tai omassa työssä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Henkilöä, joka on aikaisemmin toiminut yrittäjänä tai työllistynyt sitä vastaavalla tavalla omassa työssään, pidetään päätoimisena yrittäjänä siihen ajankohtaan asti, jona hän on todistettavasti lopettanut yritystoimintansa tai jona yritystoiminta on ollut todisteellisesti keskeytynyt (poist.). Yrityksellä tarkoitetaan myös maatalousyrittäjästä. Edellä sanottua ei kuitenkaan sovelleta henkilöön:

(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7, 7 a, 8 ja 9 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

9 a §
(Poist.)

12 ja 26 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

27 a § (Uusi)

Lisäeläkkeen (poist.) vaikutus työttömyyspäivärahaan

Jos henkilö saa työnantajan järjestämää työntekijäin eläkelain vähimmäisehtoja parempaa lisäeläkettä, (poist.) hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään (poist.) eläkkeen (poist.) määrällä (poist.).

33 §

Sosiaali- ja terveysministeriön ja kansaneläkelaitoksen välinen tehtäväjako

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on antaa yleiset ohjeet työttömyysturvan osalta yh-

denmukaisen käytännön aikaansaamiseksi perusturvassa ja ansioturvassa. Ministeriöllä on lisäksi oikeus antaa työttömyyskassoille yhdenmukaisen käytännön aikaansaamiseksi sitovat määräykset menettelystä tässä laissa tarkoitettuja etuuksia myönnettäessä, maksettaessa ja takaisin perittäessä.

37 ja 43 c §
(Kuten hallituksen esityksessä)

47 §
(Poist.)

48 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1993. Lain 37 §:n 2 momentti tulee kuitenkin voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 1993

että lakialoitteeseen n:o 7 sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen (osittain), Hurskainen, Kauppinen (osittain), Kemppainen, Kuitti-

nen (osittain), Muttilainen, Nordman, O. Ojala (osittain), Perho-Santala, Puhakka (osittain), Puisto ja Stenius-Kaukonen (osittain) sekä varajäsenet Koistinen (osittain), P. Leppänen (osittain), Mäkipää (osittain) ja Saari (osittain).

Vastalauseita

I

Hallituksen esityksessä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 359/1992 vp) ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi monelta kohdin. Kyse ei ole kokonaisremontista, mitä voidaan myös pitää esityksen puutteena. Tämä selittää sen, että työttömyysturvaa ei tässä esityksessä tarkastella kokonaisuutena vaan lakiin tehdään lähinnä pieniä muutoksia. Näistä suurin osa heikentää työttömyysturvaa.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa vapaaehtoistyön määrittelemisen ehtoihin, millä perusteella sosiaali- ja terveysturvalaki päätti poistaa vapaaehtoistyötä koskevan asetuksenantovaltuuden laista. Mielestäni sosiaali- ja terveysturvalain johtopäätös oli väärä; pikemmin olisi kannattanut tämentää vapaaehtoistyökysymystä ja lausuman muodossa edellyttää, että vapaaehtoistyötä koskeva asetus saisi valiokunnan hyväksymän sisällön.

Vapaaehtoistyökysymyksen säänteleminen ensisijaisesti laissa on välttämätöntä, koska vapaaehtoistyön asema työttömyysturvan kannalta on ollut epäselvä. Käsitteäkseni sellaista vapaaehtoistyötä, joka ei ole työn vastaanottamisen este, ei tulisi estää epäämällä oikeus työttömyysturvaan. Myös pitempiä aikaisia, yleishyödyllisen vapaaehtoistyön kuten vapaaehtoisen kehitysyhteistyötehtävän salliminen on perusteltua korkean työttömyyden aikana.

Työttömyysturvaa uudistettaessa pyrkimyksenä tulisi olla järjestelmä, joka kannustaisi työntekoon tai opiskeluun passiivisen työttömyyden sijasta. Tällaisia epäkohtia ei tämän lain avulla poisteta. Työttömyysturvajärjestelmää tulisi muuttaa siten, että lyhytaikaiset työsuhteet eivät heikentäisi työttömyysturvaa työsuhteen jälkeen ja että ne olisivat kaiken kaikkiaan työttömälle taloudellisesti kannattavampia kuin työttömänä oloinen.

Työttömyysturvan ja opintotuen sekä muiden vastaavien tukimuotojen yhteensovittaminen väljemmäksi ja selkeämmäksi järjestelmäksi tulisi toteuttaa mahdollisimman pikaisesti. Tällä tavoin saataisiin vähennetyksi välinputoajien määrää ja yksinkertaistetuksi tukijärjestelmiin liittyvää hallinnointia. Kysymys on nyt erityisen ajankohtainen, koska työttömyys on suurta ja aikuisopintotukijärjestelmää on heikennetty. Kaiken kaikkiaan on syytä miettiä, kuinka suuren osan työttömistä kannattaisi hankkia uusi

ammattillinen koulutus eikä vain osallistua täydentäville työllisyyskoulutuskursseille. Jollei yhteensovittamisen suurremonttia saada aikaiseksi, työttömyysturva-oikeus tulisi sallia sellaisille työttömiksi jääneille, jotka opiskelevat ja joilla kuitenkin on realistinen mahdollisuus työpaikan pikaiseen vastaanottamiseen, mikäli selaista tarjotaan.

Osa-aikaista työtä tekevät työntekijät ovat eriarvoisessa asemassa työttömyysturvan suhteen riippuen siitä, milloin heidän työsuhteensa on alkanut. Valiokunnan olisi mielestäni pitänyt tässä yhteydessä ratkaista osa-aikaisten työntekijöiden eriarvoista työttömyysturva-oikeutta koskeva ongelma.

Työttömyyden kasvu on valtaisa haaste koko kansakunnalle ja erityisesti poliittisille päätöksentekijöille. Työttömyyden muuttuminen pitkäaikaiseksi on erityisen suuri ongelma, koska sen seurauksena on työttömän taloudellisen tilanteen heikentyminen ja eräiden osalta myös syrjäytyminen yhteiskunnasta. Jollei työllisyystilannetta saada nopeasti paranemaan, tänä vuonna jää ennätysmäärä pitkäaikaistyöttömiä 500 päivän rajan vuoksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolelle. Tämän ryhmän mielekäs työllistäminen tai kouluttaminen tulee toteuttaa pikaisesti, mikä edellyttää valtiolta erityistoimia. Strategian tulee perustua nimenomaan aktiiviseen työllistämiseen ja tavoitteena tulisi olla ekologisesti kestävä työllistämistrategia.

Edellä olevan perusteella ehdotin, että valiokunta hyväksyisi seuraavan lausuman:

"Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin opintotukilain ja työttömyysturvalain mukaisten etuuksien yhteensovittamiseksi siten, että työtön voi opiskella täysipainoisesti työttömyysturvaansa heikentämättä aina, milloin hän tosiasiallisesti voi lain tarkoittamalla tavalla ottaa vastaan hänelle tarjottua työtä ja siten olla työmarkkinoiden käytettävissä."

Vielä ehdotin, että valiokunta hyväksyisi seuraavan lausuman:

"Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo pikaisesti esityksen työttömyysturvalain muuttamiseksi siten, että työtön voi ottaa vastaan lyhytaikaisia työsuhteita myöhemmää työttömyysturvaansa heikentämättä."

Edelleen ehdotin, että valiokunta hyväksyisi seuraavan lausuman:

"Valiokunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle esityksen, jossa vuoden 1993 työllistämis-, koulutus- ja yritystukimäärärahoja lisätään vähintään 1 miljardilla markalla niin, että ne ohjataan ensisijaisesti yli 500 päivää työttömänä olleiden kouluttamiseen ja työllistämiseen mm. ekologisiin työllistämishankkeisiin."

Lukuun ottamatta 26 ja 47 §:ää mielipiteeni ovat yhdenmukaiset muiden oppositioryhmien edustajien kanssa.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisesti muilta osin kuin lain 3, 5, 7 a, 9, 12, 27, 33, 43 c, 48 §:n ja voimaantulosäännöksen osalta, jotka sää-

dettäisiin vastalauseen II (sos.dem. ja vasemmistoliitto) mukaisesti sekä lain 47 §:ään lisättäisiin uusi näin kuuluva 2 mom.:

47 §

Asetuksenantovaltuus

Asetuksella annetaan tarkemmat säännökset siitä, milloin työtön henkilö ei ole työttömyyspäivärahaan oikeuttavalla tavalla työmarkkinoiden käytettävissä harjoittaessaan vapaaehtoistyötä tai siihen rinnastettavaa toimintaa koti- tai ulkomailla yleishyödyllisen tai muun liikevoittoa tavoittelemattoman yhteisön hyväksi.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 1993

Ulla Anttila

II

1. Yleistä

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys työttömyysturvalain muuttamiseksi sisältää jälleen työttömien toimeentulon kannalta lisäheikenäisiä työttömyysturvan työvoimapolitiittisten ehtojen kiristämisen muodossa.

Työntekijäjärjestöjen näkemyksiin yhtyen toteamme, että työttömyysturvan ehtojen kiristäminen ei tuo mitään ratkaisua työttömyysongelmaan, kun työtä ei ole tarjolla. Pahenevasta työttömyydestä rangaistaan työttömiä turvan ehtoja kiristämällä. Tästä on tuskin millekään taholle hyötyä. Sen sijaan varmaa on, että niiden työttömien kannalta, joihin nyt toteutettavat työttömyysturvan ehtojen kiristykset kohdistuvat, esityksestä seuraa pelkkää harmia.

Toinen ongelma on se, että hallituksella ei ole minkäänlaista esitystä niiden n. 30 000 — 50 000 alle 55-vuotiaan työttömän osalle, joiden ansioon suhteutettujen päivärahapäivien 500 päivän enimmäismäärä tulee täyttymään tämän vuoden loppuun mennessä. Heidän toimeentulonsa ja ostovoimansa tulee putoamaan noin puoleen nykyisestä ja samalla monet heistä eivät saa edes peruspäivärahaa työssäkäyvän puolison tulojen vuoksi (työttömyysturvalain 14 §).

2. Yksityiskohtaiset perustelut

3 §. Työvoimapolitiittinen lausunto määräaikaissa ryhmälomautuksissa. Muutosta voidaan pitää kannatettavana, jos se rajataan laissa koskemaan vain lyhyitä lomautuksia. Esitämme, että työvoimaviranomaisten sitovaa lausuntoa ei tarvitsisi antaa, kun työntekijä on lomautettu enintään kolmen kuukauden ajaksi ja kun lomautus koskee vähintään kymmentä työntekijää.

5 §:n 2 mom. Työttömän suorittamaa matkaa ei tulisi sisällyttää sellaisiin estetapauksiin, jotka oikeuttavat työttömän sulkemiseen automaattisesti päivärahaoikeuden ulkopuolelle.

Valiokunnan matkojen osalta tekemä tarkennus koskemaan vain ulkomaanmatkoja on parempi kuin hallituksen esitys. Matkakriteeriä ei ole tarpeen kuitenkaan laisinkaan sisällyttää säännöstekstiin, koska se aiheuttaa tarpeetonta byrokratiaa. Lain tulkinnassa tulee olla riittävästi joustavuutta, jotta työttömälläkin on oikeus matkoihin niin kotimaassa kuin ulkomailla. Nykyisin työtön on työmarkkinoiden käytettävissä, kun matkan aikana työttömän kotona on henkilö, joka voi välittää työtarjouksen. Työttömälle tulee sallia kohtuullinen aika vastata työtarjoukseen.

Valiokunta on poistanut säännöksestä estevaikutuksen omaavien asiointilöjen luettelon lopusta sanat "taikka muun niihin rinnastettavan syyn johdosta", koska se laajentaisi liiksi työvoimaviranomaisten harkintavaltaa. Tältä osin yhdymme valiokunnan kantaan.

5 § 6 mom. Päätoimisen opiskelun määritelmän ei tulisi ulottua sellaisiin opiskelijoihin, jotka ovat aiemmin olleet töissä ja opiskelleet samanaikaisesti, joutuneet työttömäksi ja hakevat kokoaikatyötä, taikka sellaisiin opiskelijoihin, joiden osa-aikainen opiskelu ei estä kokoaikatyön vastaanottamista ja jotka hakevat kokoaikatyötä.

7 §. Mielestämme nykyinen säännös työn vastaanottovelvollisuudesta työssäkäyntialueen ulkopuolelle ulottuviin työkohteisiin on perusteltu ja se on säädetty ikääntyneiden (yksinäisten 50 vuotta täyttäneiden) työttömien suojaksi. Esitämme työn vastaanottovelvollisuuden laajentamisen 50 vuotta täyttäneisiin poistamista valiokunnan mietinnöstä.

7 a §. Lakiesityksen 7 a §:n mukaan henkilöllä ei olisi enää mahdollisuutta kieltäytyä ottamasta vastaan kokoaikatyötä, vaikka työstä saatu korvaus eräiden kustannusten vähentämisen jälkeen on alhaisempi kuin työttömyyskorvaus. Esitys perustuu ajatukseen siitä, että liian korkea päivärahasa jähkistää työmarkkinoita. Näitä tavanomaista korkeampia työttömyyskorvauksia saavia henkilöitä on kuitenkin hyvin vähän eikä työmarkkinoita tällä hetkellä juuri ole. Säännös onkin ilmeisesti tarkoitettu mahdollistamaan alipalkattujen töiden tarjoaminen ammattitaitoiselle henkilöstölle. Esitämme nykyisen säännöksen säilyttämistä pääosin ennallaan.

Jos työttömyyspäiväraha on poikkeuksellisesti syistä muodostunut tavanomaista korkeammaksi, epäkohta voitaisiin poistaa siten, että kokoaikatyön vastaanottamisesta ei voisi kieltäytyä päivärahaoikeuttaan menettämättä, jos työtä tarjotaan työttömän koulutusta ja ammattitaitoa vastaavalla työehtosopimuksen mukaisella palkalla. Teimme säännökseen tätä koskevan lisäysehdotuksen, jota valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan hyväksynyt.

9 §:n 1 mom. Hallituksen esityksessä ehdotetaan niiden henkilöiden karenssin pidentämistä, jotka eroavat työstä ilman pätevää syytä taikka jotka itse aiheuttavat työsuhteen päättymisen. Karenssi pidennettäisiin kuudesta kahdeksaan viikkoon.

Työttömyysturvajärjestelmää tulisi pikeminkin yksinkertaistaa kuin monimutkaistaa.

Uuden karenssiajan luominen toimii tätä vastaan. Itse aiheutettu työsuhteen päättymisen on myös hyvin vaikeasti määriteltävissä oleva asia. Katsomme kuuden viikon karenssissa olevan riittävästi sanktiota työsuhteen katkaisemisesta. Siksi esitämme ehdotetun 9 §:n 1 momentin poistamista.

Samassa säännöksessä ehdotetaan kuuden viikon karenssia henkilöille, jotka ovat toistuvasti kieltäytyneet työvoimaviranomaisten tarjoamasta työkuunun selvittämisestä. Säännös on monella tapaa ongelmallinen, ei vähiten sen mahdollistaman sosiaalisen kontrollin koventamisen vuoksi. Esitämme, jottei oikeuden menetyksiä tapahtuisi tahattomasti ja ettei työttömien oikeusturva vaarantuisi, että säännöksen toiseksi viimeistä virkettä muutettaisiin seuraavasti: "joka toistuvasti kieltäytyy antamasta työvälityksissä (248/59) tarkoitettuja selvityksiä eikä noudata työvoimaviranomaisten selvitysten esittämiselle asetettua määräaika, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kuuden viikon ajalta".

Mielestämme hallituksen tulee huolehtia siitä, että säännöstä sovelletaan yhteneväisesti ja asianmukaisesti koko maassa.

12 §:n 4 mom:n 4 ja 5 kohta. Hallituksen esityksessä täsmennetään tapauksia, joissa henkilöltä ei vaadita uutta viiden päivän omavastuuakaa uuden kalenterivuoden alussa. Nykyisen 4 kohdan mukaan omavastuuakaa ei määrätä, jos oikeus työttömyyspäivärahaan alkaa uudelleen 14 päivän kuluessa. Näin lyhyt aika ei kannusta työtöntä ottamaan vastaan lyhytaikaista työtä, joten esitämme ajan pidentämistä kolmeen kuukauteen.

Pykälän 5 kohdan luettelosta puuttuvat tapaukset, joissa henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyyspäivärahaan sen vuoksi, että hän on ollut tilapäiseen työkyvyttömyyteen johtaneen sairauden vuoksi poissa työmarkkinoilta ja saanut sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa. Esitämme tämän lisäyksen tekemistä lakiin.

26 §:n uusi 2 mom. Asiantuntija-arvioiden mukaan vuoden 1993 loppuun mennessä ansioturvaa saavista jopa 50 000 työttömällä tulee täyteen nykyisessä laissa asetettu 500 ansiopäivän enimmäisraja. Lain mukaan tämän jälkeen työtön siirtyy peruspäivärahan piiriin. Heidän toimeentulonsa ja ostovoimansa tulee putoamaan enimmillään 2 000 markan käteenjääviin kuukausiansioihin. Noin puolet ei saisi lainkaan peruspäivärahaa työssäkäyvän puolison tulojen vuoksi (työttömyysturvalain 14 §). Tätä kehitys-

tä ei voida pysäyttää työvoimapolitiisilla keinoilla, koska maassa ei ole tällä hetkellä työmarkkinoita. Sen sijaan väliaikaisin toimenpitein heidän ostovoimaansa ja toimeentuloaan voidaan helpottaa lisäämällä ansiopäivien lukumäärää. Esitämme ansiosidonnaisten päivärahopäivien lisäämistä 250 päivällä siten, että lisäyksen saivat lain voimaantulosta kaikki sellaiset, joiden 500 päivän raja on tullut täyteen. Laki olisi voimassa vuoden 1995 loppuun saakka.

Lisäksi ehdotimme, että valiokunnan mietinnössä lausuttaisiin seuraavaa:

”Valiokunta edellyttää, että hallitus huolehtii pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuvien toimeentulo- ja muiden ongelmien hoitamisesta työttömiä työllistämällä sekä edistämällä yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen lisäämistä. Päivärahakauden jatkaminen on viimesijainen toimenpide, jolla turvataan niiden työttömien asema, jotka eivät työllisty omaehtoisesti taikka työvoimapolitiikan keinoin. Hallituksen tulee ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin, joilla 500 päivää työttömänä olleet henkilöt voidaan työllistää aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpitein siten, että työllistyminen kestää vähintään kuusi kuukautta ja mahdollistaa pääsyn uudelleen ansioon suhteutetun työttömyysturvan piiriin siinä tapauksessa, että työllistyminen jää väliaikaiseksi.”

27 §:n 1 mom:n 14 kohdan palauttaminen. Joulukuussa 1992 hallituspuolueet hyväksyivät eduskunnassa työttömyysturvalain muutoksen (HE 337/92), jolla laista kumottiin 27 §:n 1 momentin 14 kohta. Kumominen johtaa siihen, että työttömyyspäivärahasta vähennetään kokonaan lasten kotihoidon tukeen kuuluva perusosa ja sisaruskorotus. Myös työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa olevien koulutustuet on sidottu työttömyysturvaetuksiin. Muutoksesta seuraa automaattisesti, että myös kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus vähentävät osit-

tain 750 markkaa ylittävältä osin koulutustukea. Tätä ei haluttu ottaa huomioon lainvalmistelussa eikä sitä hyväksyttäessä. Laki vaikuttaa kaikkein kielteisimmin yksinhuoltajiin ja perheisiin, joissa molemmat ovat työttömiä. Lainmuutos kohtelee yksinhuoltajia syrjivästi, koska avioliitossa elävä työtön välttyy kotihoidon tuen leikkaukselta siirtämällä kotihoidon tuen työssäkäyvän puolison nimiin. Esitämme luovuttavaksi tästä lain heikennyksestä, koska ei voi olla oikein, että lasten kotihoidon tuen perusosa voidaan maksaa molempien vanhempien työskennellessä täydellä palkalla, mutta jos henkilö joutuu työttömäksi, kotihoidon tuki vähennetään hänen päivärahastaan.

33 §. Esitämme, ettei ministeriölle annettaisi sitovaa norminantovaltaa työttömyyskassoihin nähden. Valiokunnan mietinnössä hyväksytty muutos tulee vaikuttamaan myös korjatussa muodossaan työttömyysturvan saajien oikeusasemaan työttömyysturvan ehtoja kiristävästi.

48 §. Esitämme ehdotuksen poistamista. Sen sijaan esitämme tämän lain voimaantulosäännökseen lisättäväksi osa-aikatyötä tekevien osalta, että osa-aikatyötä tekevä olisi oikeutettu soviteltuun päivärahaan — sen estämättä, mitä 48 §:ssä säädetään — ja myös niihin tapauksiin kun työsopimus alun perin on tehty osa-aikatyöstä ja tällainen henkilö on välillä ollut 12 kuukauden ajan kokoaikaisessa työssä ja palannut tämän jälkeen osa-aikatyöhön, sovellettaisiin sovitellun työttömyyspäivärahan sääntöä.

Valiokuntakäsittelyssä olemme tukeneet ed. Anttilan lausumaehdotuksia eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 1 §:n 2 momentti, 5 §:n 2 ja 4 — 6 momentti, (poist.) 7 a §:n 1 momentti, 8 §, 9 §:n 1 ja 4 momentti, 12 §:n 4 momentin 3 ja 4 kohta, 26 §:n 1 momentti ja 27 a § (poist.),

sellaisina kuin niistä ovat, 5 §:n 2 ja 5 momentti ja 7 a §:n 1 momentti 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1367/90), 5 §:n 4 momentti 20 päivänä tammikuuta 1989 annetussa laissa (69/89), 5 §:n 6 momentti ja 9 §:n 4 momentti 30 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1692/91), 8 § ja 9 §:n 1 momentti (poist) 9 päivänä helmikuuta 1990 annetussa laissa (98/90), 12 §:n 4 momentin 3 ja 4 kohta 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa (226/87) ja 27 a § 30 päivänä joulukuuta 1992 annetussa laissa (1652/92), (poist.)

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainituilla 28 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 4 momentti, 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainituilla 27 päivänä helmikuuta 1987, 20 päivänä tammikuuta 1989, 9 päivänä helmikuuta 1990 ja 30 päivänä joulukuuta 1991 annetuilla laeilla sekä 28 päivänä joulukuuta 1990 ja 27 päivänä maaliskuuta 1991, 18 päivänä joulukuuta 1992 ja 30 päivänä joulukuuta 1992 annetuilla laeilla (1322/90, 620/91, 1334/92 ja 1651/92), uusi 10 a kohta, 12 §:n 4 momenttiin, sellaisena kuin se on mainituissa 27 päivänä helmikuuta 1987 annetussa laissa, uusi 5 kohta, 27 §:ään siitä 30 päivänä joulukuuta 1992 annetulla lailla (1651/92) kumotun 14 kohdan tilalle uusi 14 kohta ja 37 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi sekä

lisätään väliaikaisesti 26 §:ään siitä 20 päivänä tammikuuta 1989 annetulla lailla (69/89) kumotun 2 momentin tilalle uusi 2 momentti, seuraavasti:

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 §

Toimeenpanoelimet

Sitovaa lausuntoa ei kuitenkaan anneta silloin, kun työntekijä on lomautettu *enintään kolmen kuukauden ajaksi* 17 tai 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla ja lomautus koskee vähintään kymmentä työntekijää.

5 §

Työttömyyspäivärahoikeuden rajoitukset

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Henkilö ei ole 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettaa sellaisia rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavien ehtojen tai tarjottuun hänelle soveltuvaan koulutukseen osallistumisen. Henkilölle on varattava kohtuullinen aika lasten hoidon, kulkemisen ja muiden vastaavien mahdollisten esteiden poistamiseen. Henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä sellaisena aikana, jona hän on

(poist.) kertausharjoitusten, asevelvollisuuden, vapausrangaistuksen taikka sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon johdosta estynyt ottamasta vastaan työtä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei ole tehty yksilöityä työhönsuositusta tai vaikka häntä ei ole osoitettu koulutukseen.

(4 ja 5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Edellä 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetuksi päätoimiseksi opiskeluksi opiskelu katsotaan silloin, kun se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Lukion tai peruskoulun päivälinjalla opiskelevaa pidetään päätoimisena opiskelijana lukukauden päättymiseen asti. Henkilön, joka on opiskellut aiemmin päätoimisesti, opiskelu katsotaan päätoimiseksi siihen saakka, kun hän on päättänyt opintonsa *päästötodistuksen saatuaan. Opiskelua ei kuitenkaan pidetä päätoimisena, jos henkilö jatkaa opintojaan jouduttuaan lomautetuksi tai työttömäksi ja henkilö hakee kokoaikaista työtä. Opiskelua ei myöskään pidetä päätoimisena, jos henkilö opiskelee osa-aikaisesti siten, että opiskelu ei estä ottamasta vastaan kokoaikaista työtä ja henkilö hakee kokoaikaista työtä. Päätoimi-*

sella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan myöskään opiskelun välisenä loma-aikana.

7 §
(Poist.)

7 a §

Pätevä syy työn vastaanottamisesta kieltäytymiseen

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjottua *työtä* silloin, kun työstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyyspäiväraha työmatka- ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle maksettava työttömyyspäiväraha. *Edellä tässä momentissa sanottu ei koske henkilöä, jonka työttömyyspäiväraha on poikkeuksellisista syistä muodostunut tavanomaista suuremmaksi ja jolle tarjotaan kokoaikatyötä hänen koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavalla työehtosopimuksen mukaisella palkalla.*

8 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 §

Oikeus työttömyyspäivärahaan eräissä tapauksissa

Henkilö, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsopimusta ole syntynyt, tai on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kuuden viikon ajalta. Jos työ olisi kestänyt enintään viisi päivää, hän ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kolmen viikon ajalta. (Poist.) 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 kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä tai joka toistuvasti kieltäytyy antamasta työnvälityslaissa (248/59) tarkoitettuja selvityksiä eikä noudata työvoimaviranomaisten selvitysten esittämiselle asetettua määräaika, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kuuden viikon ajalta. Aika

lasketaan siitä päivästä, jona kieltäytyminen on tapahtunut.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

12 §
Omavastuu aika

Omavastuu aika on voimassa sen kalenterivuoden loppuun, jona se on kokonaan hankittu. Alkavan kalenterivuoden aikana uutta omavastuu aikaa ei edellytetä:

(3 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

4) kun oikeus työttömyyspäivärahaan alkaa uudelleen kolmen kuukauden kuluessa edellisen työttömyyspäiväraha-oikeuden päättymisestä; tai

5) kun henkilö on saanut työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaista koulutustukea, sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa tai 5 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettua etuutta ja palaa uudelleen työttömäksi työnhakijaksi 14 päivän kuluessa edellä tarkoitettua etuuden päättymisen jälkeen.

26 §

Päiväraha-kauden kesto

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään ansioon suhteutetun päivärahan ajallisesta rajoituksesta, maksetaan henkilölle, jonka ansioon suhteutetun päivärahan enimmäismäärä tulee täyteen tämän lain voimaantulon jälkeen, ansioon suhteutettua päivärahaa lisäksi enintään 250 päivältä. Jos henkilön oikeus ansioon suhteutettuun päivärahaan on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, maksetaan hänelle ansioon suhteutettua päivärahaa tämän lain voimaantulosta lukien enintään 250 päivältä (uusi väliaikainen 2 mom.).

27 § (uusi)

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 peruspäivärahansa määrä tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään

etuuden määrällä. Tällöin ei kuitenkaan seuraavia eläkkeitä ja sosiaalietuuksia oteta huomioon:

48 §
(Poist.)

14) *lasten kotihoidon tuesta annetun lain (226/87) mukainen perusosa ja sisaruskorotus; sekä*

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Lain 26 §:n 2 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 1995. (uusi)

(3 ja 4 mom. kuten 2 ja 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 48 §:ssä säädetään, sovelletaan lain 19 §:n säännöksiä osa-aikatyötä tekevään henkilöön. Sama koskee henkilöä, joka tehtyään alkuperäisen osa-aikatyötä koskevan työ sopimuksen on tehnyt koko-aikatyötä yhdenjaksoisesti vähintään 12 kuukautta saman työnantajan palveluksessa ja joka palaa osa-aikatyöhön. (uusi)

27 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

33 §

(Poist.)

37 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

43 c §

(Poist.)

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 1993

Marjatta Stenius-Kaukonen
Kyllicki Muttilainen

Pekka Leppänen
Jouko Skinnari

Sinikka Hurskainen
Virpa Puisto

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

14 päivänä huhtikuuta 1993

Lausunto n:o 6

Liite

Sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä helmikuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 359/1992 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sosiaali- ja terveystoimikuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystoimikunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola ja ylitarkastaja Olavi Myllyharju sosiaali- ja terveystoimisteriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, pääjohtaja Tapio Leskinen, oikeustieteen tohtori Matti Mikkola, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi työttömyysturvalakiin useita yksittäisiä muutoksia, joista monia luonnehditaan esityksessä täsmennyksiksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkoitettaneen, ettei lakiehdotus merkitse sellaista toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä, jota valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa on tarkoitettu asianomaisen hallituksen esityksen (HE 234/1991 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antaman mietinnön (PeVM 7/1991 vp) mukaan.

Valiokunnan kannanotot*Työttömyysturva perusoikeutena*

Nykyistä työttömyysturvalakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi (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 käsityksen mukaan kuitenkaan voi muodostua sinänsä esteeksi järjestellä tavallisella lailla esimerkiksi työttömyysturvan saamisedellytyksiä ja materiaalista sisältöä (PeVL 34/1992 vp). Hallituksen nyt esittämät työttömyysturvalain muutokset 47 §:ää lukuun ottamatta kuuluvat hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta arvioituina valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan.

Lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan asetuksella säädetään, mitä vapaaehtoistyötä tai siihen rinnastettavaa toimintaa työtön henkilö voi harjoittaa työttömyyspäiväraha-oikeuttaan menettämättä. Ehdotus merkitsee sitä, että työmarkkinoiden käytettävissä olevalla henkilöltä, joka täyttää lain 5 §:n edellytykset, voitaisiin hänen harjoittamansa vapaaehtoistyön takia evätä asetuksen nojalla työttömyyspäiväraha. Näin avointa delegointia ei valiokunnan käsityksen mukaan voida työttömyyspäiväraha-oikeuden valtiosääntöoikeudellisten kytkentöjen vuoksi säätää tavallisessa laissa ilman, että laissa ovat materiaaliset perusteet vapaaehtoistyön vaikutuksesta päivärahan saantiin. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että joko lakiin sisällytetään asianmukaiset säännökset mainitusta seikasta tai ehdotettu asetuksenantovaltuus poistetaan. Tällä tavoin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi,

joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva, eikä ehdotus koske verosta säättämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp perustelujen mukaan "vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso". Samojen perustelujen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvat työttömyysturvalaissa tarkoitettut peruspäiväraha lapsikorotukseen sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa. Perustuslakivaliokunta luonnehti mietinnössään n:o 7/1992 vp esitykseen sisältyvää etuusluetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi perusturvaan kuuluvista etuuksista ja siten hyväksyi sen käsityksen, että ainakin edellä mainitut etuudet kuuluvat toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Mainitussa mietinnössään valiokunta tarkasteli lisäksi kysymystä siitä, milloin jonkin lainmuutoksen on katsottava heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturva tavalla, joka vie heikennyksen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin suojalausekkeen piiriin eli lepäämäänjättämismahdollisuuden alaiseksi. Valiokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tiettyille etuuksille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että "suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ... ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin veran 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".

Työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista monet ovat lain käsitelmäärittelyjä tarkentavia tai luonteeltaan tähän verrattavia (esim. 5.6 §:n, 7 a §:n ja 8 §:n muutokset) taikka liittyvät esimerkiksi eri etuusjärjestelmien yhteensovittamiseen (esim. 5.1 §:n ja 26 §:n muutokset).

Valiokunta on arvioinut valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta lakiehdotuksen 5 §:n 2 ja 5 momenttia sekä 9 §:n 1 momenttia.

Lain 5 §:n 2 momenttiin sisältyvää määrittelyä siitä, milloin henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, ehdotetaan täydennettäväksi luet-

telolla tilanteista, joissa henkilön katsotaan olevan työmarkkinoiden ulkopuolella. Sääntelyn merkitys on siinä, ettei näissä tapauksissa olisi tarpeen tehdä eri työtarjousta.

Ehdotetusta luettelosta ei yleisesti ottaen ole huomauttamista. Luettelon loppuun on kuitenkin lisätty yleislausekkeen kaltainen maininta "muusta niihin rinnastettavasta syystä". Momentin alussa jo nykyisin olevan yleismäärittelyn valossa tämä lisäys vaikuttaa aiheettomalta. Jos lisäyksellä kuitenkin todella tarkoitetaan jotain uutta kyseiseen yleismäärittelyyn verrattuna, lisäys mahdollisesti antaisi perusteen puuttua työttömyysturva-oikeuteen tavalla, jonka voitaisiin katsoa heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturva. Valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä poistaa momentista kyseinen yleislausekkeen kaltainen maininta. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan tältä osin arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Lain 5 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi uusin säännöksiin yrittäjän oikeudesta työttömyysturvaan. Voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentin nojalla yrittäjätointimintaa harjoittava on oikeutettu työttömyysturvaan, jos yritystoiminnan vaatima työ määrä on niin vähäinen, ettei se ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Ehdotetussa 5 §:n 5 momentissa on pyritty käytäntöä silmällä pitäen selventämään, milloin yritystoiminnan keskeytymisen johdosta syntyy oikeus työttömyysturvaan. Yrittäjälle asetettaisiin näissä tapauksissa eräänlainen odotusaika, jonka täyttymisen jälkeen oikeus päivärahan saamiseen vasta on olemassa. Ehdotuksen mukaan henkilöä pidetään päätoimisena yrittäjänä siihen ajankohtaan asti, jona yritystoiminta on ollut todisteellisesti keskeytynyt vähintään kuuden kuukauden ajan.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen todisteluun liittyvä määräaika soveltuu huonosti siihen työttömyysturvajärjestelmän taustalla keskeisesti olevaan seikkaan, että työttömyysturvaan on oikeutettu henkilö, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä. Kun ehdotusta verrataan voimassa olevan lain 1 §:n 2 momenttiin, on havaittavissa ehdotuksen tiukentavan nykyistä oikeustilaa. Voimassa olevan lain perusteella riittää sen osoittaminen, että yritystoiminnasta johtuva työ määrä vähäisyytensä takia ei ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Käytännössä on kuitenkin edellytetty, ettei kysymyksessä ole sellainen

yritystoiminnan luonteesta sinänsä johtuva tai muutoin tilapäinen keskeytys, joka luonnostaan liittyy yrittäjäriskiin. Lakiehdotus merkitsisi sitä, että tällaisen tilanteen tulisi jatkua vähintään kuusi kuukautta, ennen kuin oikeus työttömyysturvaan syntyy. Tällaisena, kaavamaisen määräjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettu tavoin toimeentulon lakisääteistä perusturva ja on siksi jätettävissä lepäämään. Jos kuitenkin kyseinen aikamääre poistetaan 5 §:n 5 momentista, voidaan lakiehdotus tältä kannalta arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Valiokunta on 5 §:n 5 momentin perustelujen osalta kiinnittänyt huomiota vielä siihen, että yritystoiminnan keskeytymistä arvioitaessa edellä mainitun työmääränäkökohdan lisäksi merkitystä olisi myös sillä, että yritys ei ole tuottanut kohtuulliseksi katsottavaa toimeentuloa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi arvioida, kuinka hyvin tämä perusteluista ilmenevä näkemys soveltuu työttömyysturvajärjestelmän nykyisiin perusteisiin.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentti koskee oikeutta työttömyyspäivärahaan tapauksissa, joissa henkilö on omalla toiminnallaan aiheuttanut työsuhteen päättymisen tai saanut aikaan sen, ettei työsuhdetta synny. Ehdotukseen sisältyy edelliseltä osalta nykyisen odotusajan pidentäminen kuudesta kahdeksaan viikkoon. Yhteistoimintamenettelystä kieltäytymiseen liittyy uusi kuuden viikon odotusaika. Valiokunnan käsityksen mukaan näitä työttömyyspäivärahan saamisedellytysten tiukennuksia, kun niiden taustalla on myös asianomaisen oma käyttäytyminen, on pidettävä sillä tavoin vähäisinä, että lakiehdotus voidaan niistä huolimatta käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

33 §

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan uutta säännöstä sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta antaa työttömyyskassoille sitovia määräyksiä

menettelykysymyksistä. Koska on valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeää, että ministeriön toimivalta ulottuu vain menettelymääräysten antamiseen, perustuslakivaliokunta ehdottaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi, olisiko tätä seikkaa erikseen korostettava lakitekstissä esimerkiksi seuraavasti: "... oikeus antaa työttömyyskassoille sitovat määräykset menettelystä tässä laissa tarkoitettuja etuuksia myönnettäessä, maksettaessa ja takaisin perittäessä".

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan n:o 33/1992 vp yleistä arvostelua toimeentulon perusturva koskevien hallitusten esitysten valmistelun puutteellisuudesta. Nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä voidaan sääätämisjärjestyserustelujen osittaisen virheellisuuden ja mitäänsanomattomuuden lisäksi todeta, että esityksen perusteluissa monin kohdin vedotaan työttömyysturvalakia sovellettaessa noudatettuun käytäntöön vaivautumatta kuitenkaan selostamaan käytännön sisältöä.

Mainitussa lausunnossa jo todetun uudistaen valiokunta edellyttää, että sellaisissa hallituksen esityksissä, joihin sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä on arvioitava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin perusteella, eritellen ehdotettujen säännösmuutosten taloudellisia vaikutuksia yksilöille tavalla, joka antaa kelvollisen pohjan kyseiselle valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan, jos valiokunnan 47 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että tällöin lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei, jos valiokunnan 5 §:n 2 ja 5 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Koskinen,

Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Näsi, Varpasuo, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen von Bell.

Eriäviä mielipiteitä

I

Emme ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön käsitykseen työttömyysturvalain muutosehdotuksen käsittelyjärjestyksestä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan henkilö ei olisi työmarkkinoiden käytettävissä sellaisena aikana, jona hän olisi muun säännöksessä lueteltuihin syihin rinnastettavan syyn johdosta estynyt ottamasta vastaan työtä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei olisi tehty yksilöityä työhönsuositusta tai vaikka häntä ei olisi osoitettu koulutukseen. Kuten lausunnossa on todettu, valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä poistaa momentista kyseinen yleislausekkeen kaltainen maininta, joka voisi viedä työttömältä henkilöltä toimeentuloturvan hyvinkin kyseenalaisilla perusteilla.

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että ”muun niihin rinnastettavan syyn” yleislausekkeen säilyttäminen johtaisi siihen, että lakiehdotus olisi jätettävissä lepäämään lakisääteistä perusturvaa loukkaavana valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen. Mielestämme hallituksen esitykseen tältä osin sisältyvä yleisvaltuus työttömyysturvan katkaisemiseen ”muun syyn” perusteella on niin selvässä ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädetyn kansalaisten työvoiman suojelun sekä hallitusmuodon 5 §:ssä säädetyn kansalaisten yhdenvertaisuuden kanssa, että lakiehdotus 5 §:n 2 momentin osalta olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän työttömyysturvalain muutosehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan pidennettäisiin ns. rangaistuskarenssia kuudesta kahdeksaan viikkoon, jos henkilön katsottaisiin ilman pätevää syytä eronneen työstään tai itse aiheuttaneen työsuhteen päättymisen. Kahdeksan viikon karenssiaikana työtön

henkilö olisi kokonaan työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolella. Kysymyksessä ei ole sellainen vähäinen tarkistus, joka ei heikentäisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuihin tavoin toimeentulon perusturvaa. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä n:o 7/1992 vp todettiin nimittäin, että ”ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta voitaisiin 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”. Kun tässä tapauksessa karenssin pidennys poistaisi kahdeksi viikoksi toimeentuloturvan kokonaan, he eivät saisi etuutta riittävän suurena tai lainkaan, vaikka työttömyyspäiväraha kokonaisuutena arvioiden olisi välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta.

Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan lausunnon ponnen olisi tullut kuulua seuraavasti:

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan, jos valiokunnan 5 §:n 2 momentista ja 47 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että tällöin lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei, jos valiokunnan 5 §:n 5 momentista ja 9 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, voida jättää lepäämään.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1993

Johannes Koskinen

Matti Vähänäkki

Aarno von Bell

Yhdyn edellä olevaan mielipiteeseen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin edellyttämästä käsitelyjärjestyksestä.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1993

Arja Alho

II

1. Huomautukset jaksoon "Työttömyysturvasta perusoikeutena"

5 §:n 2 mom. Säännökseen ehdotettavalla muutoksella määriteltäisiin tilanteet, joissa ilman työtarjousta voidaan katsoa henkilön olevan työmarkkinoiden ulkopuolella. Ehdotuksen mukaan henkilö ei ole työmarkkinoiden käytävissä sellaisena aikana, jona hän on matkan, kertausharjoitusten, asevelvollisuuden, vapausrangaistuksen, sairaalassa tapahtuvan hoidon ja muuhun tähän verrattavan laitoshoidon tai niihin rinnastettavan syyn johdosta estynyt ottamasta vastaan työtä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei ole tehty yksilöityä työhönosoitusta tai häntä ei ole osoitettu koulutukseen.

Tältä osin esityksen oleellinen kohta on se, että määritelmän luettelossa ilmenevät asiatilalat viittaavat olosuhteisiin, kun taas luettelon lopussa on käytetty ilmaisua "syy". Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan todeta, että tämä saattaa muodostaa uudenlaisen tuen epäämisperusteen. Tässä tapauksessa saatettaisiin työttömyysturva evätä myös henkilön ominaisuuksiin liittyvistä syistä, joiden osalta arvion tekeminen jäisi työvoimaviranomaisille (työvoimatoimikunnille). Näin työttömyysturva evättäisiin nykyisen työttömyysturvalain 5 §:n 2 momentin suomaan harkintavaltaan nähden aivan uusilla perusteilla. Tällä perusteella on ilmeistä, että esityksen 5 §:n 2 momentin soveltaminen merkitsisi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksen ja siihen tulkinnalla sisällytetyn työttömyysturva-oikeuden rikkomista. Perustuslakivaliokunta on työttömyysturvalakia vuonna 1984 säädettäessä nimenomaan korostanut sitä, että HM 6.2 §:n sisältämän työn oikeuden toissijaisena merkityksenä on kansalaisten oikeus työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan (kun työtä ei ole tarjottavissa, on tarjottava mahdollisuus työttömyysturvaan).

Toisin kuin valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa esityksen 5 §:n 2 momentin osalta katsoo, että mikäli luettelon lopusta ei poisteta viittausta "muusta niihin rinnastettavasta syystä", lakiesitys tulee säätää HM 6.2 §:n sisältämään työttömyysturva-oikeuteen puuttuvana myös tällä perusteella valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä edellytetyssä vaikeutetussa sääätämismääräyksessä.

9 §:n 1 mom. Esityksellä nostetaan työstä itse eronneiden rangaistuskarensi kuudesta kahdek-

saan viikkoon. Esityksen mukaan henkilö, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kahdeksan viikon ajalta. Tämän lisäksi momenttiin esitetään lisättäväksi kuuden viikon käyttäytymiskarensi seuraavilla syillä:

"Henkilö, joka toistuvasti kieltäytyy työvoimaviranomaisten tarjoamista työkyvyn tai työkyvyn selvittämiseen pyrkivistä toimenpiteistä taikka muista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävistä toimenpiteistä tai joka kieltäytyy antamasta työnvälityslaisissa (248/59) tarkoitettuja selvityksiä, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kuuden viikon ajalta. Aika lasketaan siitä päivästä, jona kieltäytyminen on tapahtunut."

Molempien säännösten perusajatuksena näyttää olevan työvoiman "simputtaminen" lisäämällä korvauksetonta aikaa. Jälkimmäisellä säännösehdoituksella palautetaan 1960—70-luvulla käytössä olleet kurinpidolliset karenssit, joiden peruste on se, että henkilö ei käyttäydy työvoimaviranomaisten edessä niin kuin viranomaisen haluaa. Lisäkritereinä on, että henkilö kieltäytyy käyttäytymisvaatimuksesta toistuvasti.

Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan todeta, että esityksen tarkoittamat ehdotukset merkitsevät uusia hylkäysperusteita nykyiseen lakiin nähden ja ne tulevat kiristämään käytäntöjä lain soveltamisessa. Näillä perusteilla katsomme, että lakiesitys tämänkin muutoksen vuoksi edellyttää — jollei esitystä tältä osin poisteta — perustuslainsäätämismääräysjärjestyksen käyttämistä.

Koska edellä mainittua esitystämme valiokunnassa ei hyväksytty, esitimme tehtäväksi valiokunnan lausunnon perusteluihin seuraavan lisäyksen:

"Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yhteistoimintamenettelystä kieltäytymiseen liittyvän uuden odotusajan johdosta siihen, että työnvälityslaisissa tarkoitettujen selvitysten antamatta jättäminen johtaisi jo sellaisenaan uuden odotusajan soveltamiseen. Selvitysten antaminen jälkikäteen ei ilmeisestikään katkaisisi odotusaikaa. Valiokunnan mielestä näin kaavamainen sääntely ei ole täysin sopusoinnussa oikeussuojanäkökohtien kanssa. Tältä kannalta olisi suositeltavampaa säätää esimerkiksi niin, että kyseinen osotusaika tulisi noudatettavaksi, mikäli henkilö on toistuvasti tai työvoimaviran-

omaisen asettamassa kohtuullisessa määräjassa kieltäytynyt antamasta tarkoitettuja selvityksiä.”

47 §. Yhdymme valiokunnan lausunnossa tehtiin huomautuksiin lakiesityksen 47 §:stä, joka saattaa merkitä syvällistä puuttumista työttömien kansalaisten perusoikeuden suojaan.

2. Huomautukset jaksoon ”Toimeentulon lakisääteinen perusturva”

5 §:n 5 mom. Esityksen 5 §:n 5 momentissa yrittäjän oikeudelle saada työttömyysturva yritystoiminnan päätoimisuuden lakkaamisen jälkeen asetettaisiin uusi, vähintään kuuden kuukauden pituinen karenssi.

Tältä osin yhdymme valiokunnan lausunnossa esitettyyn, jonka mukaan esitys tältä osin saattaa lakiehdotuksen lepäämäänjättämissuojan piiriin (VJ 66.7 §), mikäli kaavamaisista aikamääreistä ei poisteta esityksestä.

5 §:n 6 mom. Tältä osin lakiin tehtävä täsmennys siitä, milloin opiskelu sulkee työttömän työttömyysturvan ulkopuolelle, tulee koskettamaan muun muassa niitä, jotka ammattiin valmistutuaan täydentävät opintojaan tai jatkavat opintojaan sivutoimisesti ilman, että opintojen suorittaminen muodostaisi esteen kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Tämä seuraa lakiin kirjoitettavaksi esitettävästä seuraavasta olettamasta (legaalinen presumptio):

”Henkilön, joka on opiskellut aiemmin päätoimisesti, opiskelu katsotaan päätoimiseksi siihen saakka, kun hän on päättänyt opintonsa tai on ne todistettavasti keskeyttänyt.”

Lakiesityksen 5 §:n 6 momentin säännösmuutollulla — ”kun hän on päättänyt opintonsa” — ei tarkkaan kohdenneta karsintaperustetta koskemaan vain tiettyjä opintoja eikä määritellä tarkemmin sitä, milloin opinnot ovat päättyneet. Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan arvioida, että säännöksen käyttäminen sulkee pois työttömyysturvasta jopa tuhansia sellaisia työttömiä, jotka harjoittavat omaehtoisia opintoja (iltaopiskelijat ja etäopiskelijat), vaikka he olisivatkin työmarkkinoiden käytettävissä. Mikäli esityksellä nimenomaisesti tavoitellaan työttömien passivoitua, on tätä tavoitetta syytä arvioida sen tarkoituksenmukaisuuden kannalta sosiaali- ja terveysturvakunnan mietinnössä erikseen.

Esityksen 5 §:n 6 momentti merkitsee käsityksemme mukaan niin laajaa puuttumista työttömien perusturvaan, että lakiesitys tämänkin

vuoksi — ellei aikaisempia opintoja koskevaa laillista olettamaa poisteta esityksestä ja edellytetä opiskelun olevan myös reaalisesti päätoimista ja estävän työn vastaanottamisen — tulee säätää lepäämäänjättämissuojan piirissä (VJ 66.7 §).

7 §:n 5 mom. Säännöksessä esitettäisiin laajennettavaksi työn vastaanottovelvollisuus työssäkäyntialueen ulkopuolella oleviin työkohteisiin myös yksinäisten, yli 50-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osalta. Nykyinen säännös on koskenut vain yksinäisiä alle 50-vuotiaita työttömiä. Esityksen perustelujen mukaan 7 §:n 5 momentissa tarkoitettuna työkohteiden vähimmäisvaatimuksina (jotta muuttovelvollisuus voitaisiin asettaa) on mm. työn pysyväisluonteisuus ja kokoaikaisuus ja että se on toimeentulon turvaava. Mikäli asianomainen kieltäytyy työstä eikä hän voi osoittaa pätevää syytä kieltäytymiselleen, hän menettää päivärahoituksensa. Puuttumatta tässä yhteydessä sen tarkemmin ”painavaa syytä” koskevaan määrittelyyn, joka on tällä hetkellä osin asetuksenvaraisesti säädetty, katsomme, että esitys tämänkin osalta saattaa merkitä toimeentulon perusturvaan puuttumista siinä määrin, että lakiehdotus tulisi säätää lepäämäänjättämismahdollisuuden puitteissa (VJ 66.7 §:n mukaan). Tältä osin kantamme poikkeaa valiokunnan lausunnosta.

7 a §, 8 § ja 9 §:n 4 mom. Esitykset sisältävät kaikki erikseen sellaisia yksityiskohtia, että asiantuntijalausuntoihin viitaten niiden voidaan arvioida merkitsevän puuttumista kansalaisten toimeentulon perusturvaan tavalla, jonka vuoksi laki on säädettävä lepäämäänjättämissuojan puitteissa, mikäli niitä ei poisteta lakiesityksestä.

33 §. Yhdymme valiokunnan lausunnossa esitettyyn huomautukseen 33 §:n osalta, jotta sosiaali- ja terveysturvakunta rajaisi laissa ministeriölle kuuluvan työttömyyskassoihin kohdistuvan norminantovallan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

Näiden muutosehdotusten lisäksi esitimme valiokunnan hyväksyttäväksi seuraavan lausuman:

”Lisäksi valiokunta edellyttää toimeentulotukea koskevan lainsäädännön uudistamista siten, että lainsäädäntö tarjoaisi lakisääteisen oikeuden toimeentulon riittävään perusturvaan.”

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää,

että lakiehdotus voidaan, jos valiokunnan 5 §:n 2 momentista sekä 9 §:n 1 momentista sekä 47 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että tällöin lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei, jos valiokunnan 5 §:n 5 ja 6 momentista, 7 §:n 5 momentista, 7 a §:stä, 8 §:stä ja 9 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, voida jättää lepäämään.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1993

Ensio Laine

Raimo Vistbacka

