

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien odotusaika pitenee neljään kuukauteen. Lisäksi ehdotetaan, että lisäeläkkeet ja vammaisen, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana kotihoidon tuki otettaisiin huomioon päivärahaa vähentävänä.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen

vuodelle 1993 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetuista lainmuutoksista aiheutuisi valtiolle runsaan 380 miljoonan markan säästö vuonna 1993.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Työttömyysturvalain 13 §:n 2 momentin mukaan henkilöllä, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, ei ole oikeutta peruspäivärahaan kuuden viikon ajalta työmarkkinoille tulosta lukien. Edellä sanottua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka on tullut työnhakijaksi valmistuttuaan ammattiin oppilaitoksesta, eikä henkilöön, joka on aikaisemmin toiminut yrittäjänä ja jonka voidaan katsoa ammattitaitonsa ja tekemänsä työ huomioon ottaen olleen työmarkkinoilla ja joka on keskeyttänyt tai lopettanut yritystoimintansa.

Nykyisen voimassa olevan lain mukaan henkilö, jolla ei ole aikaisempaa työkokemusta, voi saada työttömyysturvan peruspäivärahaa jo kuuden viikon kuluttua työmarkkinoille tulosta. Koska työttömyysturvan peruspäivärahan saamiseksi ei ole laissa asetettu työssäoloehtoita siten kuin ansioturvan saamiseksi edellytetään, on perusteltua, että laissa on asetettu määräaika ennen peruspäivärahan maksamista. Työttömyysturvalain 4 §:n mukaan työttömyyspäivä-

värahaan on oikeus työvoimatoimistoon ilmoittautuneella, kokoaikatyötä hakevalla, työkykyisellä työttömällä henkilöllä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä tai jota ei ole voitu osoittaa koulutukseen. Pykälän mukaan työttömyyspäivärahan saaminen edellyttää muun muassa sitä, että henkilöä ei ole voitu osoittaa sellaiseen työttömyysturvalaissa tarkoitettuun koulutukseen, jonka ajalta hänen ja hänen huollettaviansa toimeentulo on kohtuullisesti turvattu.

Henkilö, jolla ei ole ammatillista peruskoulutusta tai ammattitaitoa, on monesti vaikeasti sijoitettavissa työmarkkinoille. Tämän vuoksi voidaankin pitää ensisijaisena tavoitteena hänen ohjaamistaan sellaiseen ammattitaidon hankkimiseen tähtäävään koulutukseen, jolla on hänen työmarkkinakelpoisuuttaan parantava vaikutusta. Työttömyysturvajärjestelmä ei saa hidastaa työttömän hakeutumista työmarkkinoilla avoimna oleviin työpaikkoihin eikä ammattitaitoa pysyttävään tai hankkivaan koulutukseen. Odotusaikana henkilön tulisi myös itse aktiivisesti pyrkiä työmarkkinoille ja hänelle soveltuvaan koulutukseen. Työn saan-

tia voidaan edistää esimerkiksi liikkuvuusavustusjärjestelmällä, koulutuksella sekä eräillä työvoimaviranomaisten toimenpiteillä.

Edellä esitetyn perusteella ja valtionaloudellisista syistä ehdotetaan lain 13 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että nykyisin voimassa olevan kuuden viikon asemesta sovellettaisiin neljän kuukauden määräaika ennen työttömyyspäivärahan maksamista sellaiseen henkilöön, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille. Lakisääteiset etuudet, lukuun ottamatta erikseen 27 §:n 1 momentissa mainittuja etuuksia, vähennetään henkilölle maksettavan työttömyyspäivärahan määrästä sillä tavoin kuin lain 27 §:n 1 momentissa säädetään. Tällainen lakisääteinen etuus on muun muassa työntekijäin eläkelain (395/61) 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla rekisteröity lisäeläke. Työntekijäin eläkelain 11 §:ssä tarkoitettua eläkettä, jota ei ole rekisteröity pykälässä tarkoitettulla tavalla, ei voida vähentää henkilölle maksettavan työttömyyspäivärahan määrästä, koska kysymyksessä ei ole sellainen lakisääteinen etuus, jota työttömyysturvalain 27 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Työntekijäin eläkelain 11 §:n mukaan, jos työnantaja järjestää eläkevakuutusta tai eläkesäätiötä käyttäen tämän lain mukaiset vähimmäisehdot täyttävän eläketurvan sellaisille työntekijöille, jotka työsuhteen lyhytaikaisuuden vuoksi tai muutoin 1 §:n säännöksistä johtuen eivät ole tämän lain alaisia, taikka järjestää muutoin paremman eläketurvan kuin lain 4—9 §:ssä säädetään tai sisällyttää järjestämänsä eläketurvaan hautausavustuksen tai muun sellaisen edun suorittamisen, jota ei edellytetä vähimmäisehdoissa, on hänellä oikeus niillä ehdoilla, jotka sosiaali- ja terveysministeriö määrää, saattaa tällainen eläkejärjestelmänsä tämän lain alaiseksi rekisteröimällä se eläketurvakeskuksessa, minkä jälkeen sen kohdalla noudatetaan soveltuvin osin tämän lain säännöksiä. Yhdenvertaisuusperiaatteen takia ja koska henkilön saaman työttömyyspäivärahan määrän ei tulisi olla riippuvainen siitä, kumpaa työeläkelain 11 §:ssä tarkoitettua eläkettä henkilö saa, ehdotetaan työttömyysturvalakiin säädettäväksi uusi 27 a §, jossa säädettäisiin siitä, kuinka lisäeläke otetaan työttömyyspäivärahaa maksettaessa huomioon.

Sosiaalihuoltoasetuksen (607/83) 9 §:n mukaan kotipalveluna järjestetään muun muassa sosiaalilautakunnan ja yksityisen henkilön välillä tehtävään sopimukseen perustuvaa vam-

maisena, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana kotona tapahtuvaa hoitoa. Hoitajalle maksettavan kotihoidon tuen suuruus määräytyy sen mukaan, miten paljon hoitoa, huolenpitoa ja paikallaoloa autettava tarvitsee. Sosiaalilautakunnan ja hoitajan välillä ei tehdä työsovitusta eikä pääsääntöisesti näin ollen synny työsuhdetta. Mikäli hoitokorvausta saava henkilö saa esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon, ei maksettua korvausta ole voitu vähentää henkilölle maksettavan työttömyyspäivärahan määrästä, koska kysymyksessä ei ole lain 27 §:n tarkoittama lakisääteinen etuus. Edellä sanottua hoitotyöstä saatua korvausta ei ole otettu myöskään lain 19 §:n ja 21 §:n nojalla päivärahaa maksettaessa huomioon. Sen sijaan hoitotyöstä saatu korvaus on huomioitu peruspäivärahan tarveharkinnassa työttömyysturvalain 14 §:n mukaisesti.

Käytännössä on ollut epäselvyyttä hoitajien työoikeudellisesta asemasta eri tilanteissa. Oikeuskäytännöstä työneuvoston ratkaisut, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ja vakuutus-oikeuden ratkaisu koskevat vanhuksen, vammaisen ja pitkäaikaissairaana kotihoidosta sosiaalilautakunnan ja yksityishenkilön välillä tehtyä sopimusta. Kysymys on ollut muun henkilön kuin omaishoitajan kanssa tehdystä sopimuksesta. Kaikki ratkaisut päätyvät tulkitaan, jonka perusteella sopimussuhde on katsottu kunnan ja hoitajan väliseksi työsuhteeksi. Koska tapauskohtaisesti on katsottu kysymyksessä olevan työsovitussuhteen, tulisi osa-aikatyöstä saatu palkka ottaa työttömyysturvalain 19 §:n nojalla huomioon, mikäli hoitotyötä tekevä henkilö on työttömyyspäivärahan saajana ja hän on aloittanut hoitotyön työttömänä ollessaan. Koska kuitenkin hoitajien juridinen asema on työoikeudellisessa mielessä epäselvä, esitetään lain 27 a §:ään otettavaksi säädös siitä, kuinka vammaisen, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana hoitotyöstä saatu korvaus otetaan työttömyysturvaan maksettaessa huomioon. Tämä asettaisi hoitotyötä tekevät henkilöt samaan asemaan työttömyysturvan saamisen kannalta riippumatta siitä, katsotaanko hänen olevan työsovitussuhteessa vai ei.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan työttömyysturvalakiin lisättäväksi uusi 27 a §, jonka mukaan jos henkilö saa työntekijäin eläkelain vähimmäisehtoja parempaa lisäeläkettä tai mikäli hän saa sosiaalihuoltoasetuksen mukaista vanhuksen, vammaisen tai pitkäaikaissairaana kotihoidon tukea, hänen täysimääräisen perus-

päivärahasa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään edellä tarkoitetun eläkkeen tai hoitokorvauksen määrällä.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitetyistä muutoksista aiheutuisi vuonna 1993 säästöä etuusmenoissa ansioturvasa ja perusturvasa yhteensä arviolta 385 miljoonaa markkaa, josta ansioturvan osuus on noin 5 miljoonaa markkaa ja perusturvan osuus noin 380 miljoonaa markkaa. Valtionosuus alenee yhteensä perusturvasa ja ansioturvasa runsaat 380 miljoonaa markkaa. Laskelma perustuu 13 prosentin työttömyysaste-ennusteeseen.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993. Lain 13 §:ää on tarkoitus soveltaa henkilöön, jonka työmarkkinoille tulo on tapahtunut lain voimaan tultua. Lain 27 a §:ää on tarkoitus soveltaa päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien.

4. Sääntämisyjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan lakiehdotus voidaan panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi valtion menojen sääntämistä koskevaksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Tätä säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 234/1991 vp) mukaan perusturvaksi ei lueta etuuksia, joiden avulla aikai-

semmin saavutettu, vähimmäistasoa korkeampi ansiotaso voidaan säilyttää esimerkiksi sairauden tai vanhuuden aikana. Hallituksen esityksen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluisi muun muassa työttömyysturvallaissa tarkoitetut peruspäiväraha lapsikortuksineen sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa.

Perusturvaan kuuluu kuitenkin vähimmäisturvaa vastaava ansioon suhteutettu etuus silloin, kun vähimmäisetuus ja ansioon suhteutettu etuus kuuluvat samaan korvausjärjestelmään. Vaikka ansioon suhteutetun päivärahan määräytymisen perusteena on peruspäivärahan määrä, peruspäivärahajärjestelmä ja ansioon suhteutettu päivärahajärjestelmä ovat kuitenkin sekä rahoituksellisesti että hallinnollisesti eri järjestelmiä, joten ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan ansio-osa ei kuulu valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä tarkoitettuun lakisääteiseen perusturvaan.

Edellä mainittua hallituksen esitystä koskevan perustusla kivaliokunnan mietinnön (PeVM 7/1991 vp) mukaan perusturvan suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joilla se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta. Koska sekä perusturvakysymykset että lain soveltaminen ovat tulkinnanvaraisia, pitää hallitus suotavana, että asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elokuun 24 päivänä 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 13 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 30 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1692/91), sekä *lisätään* lakiin uusi 27 a § seuraavasti:

13 §

Oikeus peruspäivärahaan

Henkilöllä, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, ei ole oikeutta peruspäivärahaan neljän kuukauden ajalta työmarkkinoille tulosta lukien. Edellä sanottua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka on tullut työnhakijaksi valmistuttuaan ammattiin oppilaitoksesta, eikä henkilöön, joka on aikaisemmin toiminut yrittäjänä ja jonka voidaan katsoa ammattitaitonsa ja tekemänsä työ huomioon ottaen olleen työmarkkinoilla ja joka on keskeyttänyt tai lopettanut yritystoimintansa.

27 a §

Lisäeläkkeen ja hoitokorvauksen vaikutus työttömyyspäivärahaan

Jos henkilö saa työnantajan järjestämää

työntekijäin eläkelain vähimmäisehtoja parempaa lisäeläkettä tai jos hän saa sosiaalihuoltoasetuksen (607/83) 9 §:n mukaista vammaisen, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana kotihoidon tukea, hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään edellä tarkoitettun eläkkeen tai hoitokorvauksen määrällä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 1993.

Lain 13 §:ää sovelletaan henkilöön, jonka työmarkkinoilletulo on tapahtunut lain tultua voimaan. Lain 27 a §:ää sovelletaan päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma Huuhtanen*

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elokuun 24 päivänä 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 13 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 30 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1692/91), sekä *lisätään* lakiin uusi 27 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

Oikeus peruspäivärahaan

Henkilöllä, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, ei ole oikeutta peruspäivärahaan kuuden viikon ajalta työmarkkinoille tulosta lukien. Edellä sanottua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka on tullut työnhakijaksi valmistuttuaan ammattiin oppilaitoksesta, eikä henkilöön, joka on aikaisemmin toiminut yrittäjänä ja jonka voidaan katsoa ammattitaitonsa ja tekemänsä työ huomioon ottaen olleen työmarkkinoilla ja joka on keskeyttänyt tai lopettanut yrittäjätoimintansa.

Henkilöllä, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, ei ole oikeutta peruspäivärahaan *neljän kuukauden* ajalta työmarkkinoille tulosta lukien. Edellä sanottua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka on tullut työnhakijaksi valmistuttuaan ammattiin oppilaitoksesta, eikä henkilöön, joka on aikaisemmin toiminut yrittäjänä ja jonka voidaan katsoa ammattitaitonsa ja tekemänsä työ huomioon ottaen olleen työmarkkinoilla ja joka on keskeyttänyt tai lopettanut yrittäjätoimintansa.

27 a §

Lisäeläkkeen ja hoitokorvauksen vaikutus työttömyyspäivärahaan

Jos henkilö saa työnantajan järjestämää työntekijäin eläkelain vähimmäisehtoja parempaa lisäeläkettä tai jos hän saa sosiaalihuoltoasetuksen (607/83) 9 §:n mukaista vammaisen, vanhuksen tai pitkäaikaissairaana kotihoidon tukea, hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään edellä tarkoitettun eläkkeen tai hoitokorvauksen määrällä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1993.

Lain 13 §:ää sovelletaan henkilöön, jonka työmarkkinoilletulo on tapahtunut lain tultua voimaan. Lain 27 a §:ää sovelletaan päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tuloista lukien.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

