

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 43/2004 vp

### Hallituksen esitys työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 223/2004 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (PeVL 42/2004 vp ja TyVL 20/2004 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Pasi Koskinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Olli Häkkinen, Kansaneläkelaitos
- lakimies Kalle Räisänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työvoimapolitiittinen asiamies Riitta Wärn, Palvelutyönantajat
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät
- kassanjohtaja Seppo Niininen, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Akava ry.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyyskassalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja aikuiskoulutustuesta annettua lakia. Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työttömyysetuutta myönnetään henkilölle sen kalenterikuukauden jälkeenkin, jona hän täyttää 65 vuotta, jos hänen päivittäistä tai viikoittaista työaikaansa on lyhennetty lomautuksen johdosta tai jos hänen työntekonsa on estynyt toisten työntekijöiden työtaistelutoimenpiteen takia taikka jos hänen työntekonsa estyy yhdeltä tai useammalta päivältä sääesteen vuoksi. Työttömyysetuutta myönnettäisiin myös kokoai-

kaisesti lomautetulle. Muutos ei koskisi kuitenkaan koulutuspäivärahaa. Työttömyysetuus myönnettäisiin enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 68 vuotta. Työnantajalla ja palkansaajalla ei olisi velvollisuutta maksaa työttömyysvakuutusmaksua palkansaajan täytettyä 65 vuotta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi työttömyyskassalakia muutettavaksi siten, että palkansaajakassan jäseneksi pääsee palkkatyöntekijä ja yrittajakassan jäseneksi yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Lisäksi työttömyysturvalakiin, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ja aikuiskoulutustuesta annettuun lakiin ehdotetaan

tehtäväksi muut tarpeelliset muutokset, jotka aiheutuvat 1 päivänä tammikuuta 2005 voimaan tulevista työeläkelainsäädännön muutoksista.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

### *Työttömyysturvan laajuus*

Esitys on tarpeellinen vuoden 2005 alusta voimaantulevaksi hyväksytyyn eläkelainsäädännön uudistuksen ja työttömyysturvasäännösten yhteensovittamiseksi. Valiokunta on aiemmassa mietinnössään (StVM 8/2004 vp) pitänyt tärkeänä, että työttömyysetuuksia koskevat säännökset tarkistetaan ennen eläkelainsäädännön voimaantuloa sen varmistamiseksi, etteivät yhteensopimattomat säännökset muodosta tarpeettomia kannusteita poistua työelämästä.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että 65 vuotta täyttäneellä henkilöllä olisi oikeus työttömyysetuuteen silloin, kun hänen työnsä keskeytyy tilapäisesti lomautuksen, sääesteen tai toisten henkilöiden työtaistelutoimenpiteen johdosta. Muissa työttömyystilanteissa 65 vuotta täyttäneiden toimeentulo järjestyisi työeläke- ja kansaneläkejärjestelmän kautta.

Työelämässä jatkamisen kannalta voi olla merkitystä sillä, että yli 65-vuotias henkilö tietää toimeentulonsa turvatuksi myös työn tilapäisen keskeytyksen ajalta. Työelämässä pysymisen kannustimena voidaan pitää myös sitä, ettei työnantajan ja palkansaajan tarvitse ehdotuksen mukaan maksaa työttömyysvakuutusmaksuja palkansaajan täytettyä 65 vuotta. Sen sijaan sillä seikalla, ettei työntekijällä ole yleisesti oikeutta työttömyysturvaan muuta kuin tilapäisen työttömyyden ajalta, saattaa vastaavasti olla vaikutusta haluan poistua työelämästä. Hallituksen esi-

tyksessä 65 vuoden ikärajaa perustellaan sillä, ettei ole tarkoituksenmukaista luoda päällekkäisiä korvausjärjestelmiä ja antaa siten mahdollisuuksia suunnitelmalliselle korvausjärjestelmien käytölle. Näin esityksellä tarkennetaan työttömyysturvajärjestelmän ja eläkejärjestelmän välistä rajanvetoa.

Ikävälillä 63—65 työttömäksi jäänyt sen sijaan voi tehdä edullisuusvertailua työttömyysturva- ja eläkejärjestelmän myöntämien etuuksien tason välillä ja halutessaan pysyä työnhakijana ja siten työttömyysturvan piirissä. Kun kansaneläkelain mukaisen vanhuuseläkkeen ikäraja eläkeuudistuksessa säilyy 65 vuotena, maksetaan eläke ennen 65. ikävuotta vähennettynä. Tämän ikärajan johdosta työttömyysturvan onkin syytä olla kattava 65-vuotiaaksi saakka. Valiokunnan näkemyksen mukaan järjestelmien suunnitelmallista käyttöä rajoittaa jo osaltaan se, ettei työttömyysetuus enää 63. ikävuoden jälkeen kartuta henkilön eläkettä eikä siitä siten muodostu kannustetta pysyä työnhakijana.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pitänyt työelämässä jatkamisen kannalta ongelmallisena osa-aikatyötä tekevän ja soviteltua työttömyysetuutta saavan henkilön asemaa hänen täyttyessään 65 vuotta. Lakiehdotuksen mukaan tällöin oikeus soviteltuun päivärahaan päättyy. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että määräaikaisia ja toistuvia osa-aikaisia töitä tekevä voi kuitenkin vanhuuseläkkeellä ollessaan ottaa uudessa eläkejärjestelmässä vastaan osa-aikatyön ja kartuttaa ansiostaan uutta eläkettä. Toisaalta osa-aikatyön ohella voi saada samaan aikaan osa-aikaeläkettä, joka muuttuu vanhuuseläkkeeksi työn päätyttyä. Osa-aikatyön aikana toimeentulo on tällöin turvattu eläkejärjestelmän kautta. Edellä sanotusta huolimatta sovitellun päivärahan päättyminen saattaa joissakin tilan-

teissa johtaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuvaamaan tilanteeseen ja muodostaa siten kannusteen poistua työelämästä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että hallitus seuraa jatkossa, tukevatko ehdotetut lainsäädäntömuutokset työurien pidentymisen tavoitetta, ja ryhtyy tarvittaessa tavoitteen toteutumista tukeviin jatkotoimenpiteisiin. Valiokunta toteaa, että työttömäksi jääminen sinänsä kohottaa ikäänntyneen halua poistua työelämästä. Kun tavoitteena on pitää työntekijät mahdollisimman pitkään työelämässä, tulisi työttömyysturvajärjestelmänkin lähtökohtaisesti tukea tätä eläkejärjestelmään liittyvää tavoitetta. Tästä syystä työttömyysturvan osittainen päättymisen pääosin 65-vuotiaana on valiokunnan saaman selvityksen mukaan jossain määrin ongelmallinen. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulee vielä selvittää työeläkejärjestelmän ja työttömyysturvan yhteensovittamisen ongelmia ja etsiä niihin ratkaisuja, jotka tukevat työelämässä pysymistä ja myöhentävät eläkkeellejäämistä. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

#### *Työttömyyskassan jäsenyys*

Hallituksen esityksellä mahdollistetaan palkansaajakassan ja yrittäjäkassan jäsenenä pysyminen 68. ikävuoteen saakka. Hallituksen esityksen mukaan 65 vuotta täyttäneillä ja heidän työnantajillaan ei olisi velvollisuutta maksaa työttömyysvakuutusmaksua. Esityksen tavoitteena on kokonaismaksurasitusta laskemalla tukea työurien pidentymistä. Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuudesta vapauttaminen merkitsee myös työnantajan maksurasituksen alenemista, ja siten vapautus saattaa edistää ikäänntyneiden työllisyyttä. Maksuvelvollisuudesta vapauttaminen on tarkoituksenmukaista myös suhteessa siihen, mihin etuuksiin yli 65-vuotiaat ovat oikeutettuja ja millainen maksuosuus siitä koituisi. Palkansaajat osallistuisivat järjestelmän rahoitukseen maksamalla työttömyyskassan jäsenmaksua pysyessään työttömyyskassan jäseninä.

Ehdotuksen mukaan myös yrittäjä voisi olla yrittäjäkassan jäsenenä siihen saakka, kunnes

täyttää 68 vuotta. Ehdotuksen mukaan yrittäjällä ei olisi kuitenkaan pääsääntöisesti oikeutta saada työttömyysetuuksia täytettyään 65 vuotta. Kuten työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, yrittäjien kannalta on jossain määrin harhaanjohtavaa, että jäsenyys kassassa voisi jatkuu ilman oikeutta etuuksiin. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta korostaa, että työttömyysturvan toimeenpanijoiden on välttämätöntä tiedottaa tehokkaasti työttömyysturvan sisällöstä epäselvyyksien välttämiseksi.

#### *Sääeste*

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota työttömyysturvalain 4 luvun 1 §:n 2 momenttiin, jonka perusteella työttömyysetuutta maksetaan sääesteen ajalta. Lainkohdan mukaan viikoittaisen työajan lyhentämisenä ei pidetä sääesteestä johtuvaa työajan lyhentymistä, jossa työnteko estyy yhdeltä tai useammalta päivältä. Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:ssä on sääesteen määritelmä, jonka mukaan sääeste koskee tiettyjä aloja. Pykälän 12 kohdan mukaan sääesteellä tarkoitetaan työsuhteessa rakennus- ja metsäalalla tapahtuvan työn suorittamisen estymistä, joka johtuu yksinomaan ja välittömästi pakkasesta ja jonka johdosta työnantajalla ei ole työsopimuslain 2 luvun 12 §:n 2 momentin mukaista palkanmaksuvelvoitetta. Valiokunta on hyväksyessään työttömyysturvalakiin sääestettä koskevan säännöksen pitänyt perusteltuna, että jatkossa tarkastellaan sääesteiden soveltamisen laajentamista koskemaan myös muita toimialoja (StVM 15/2003 vp). Valiokunta toistaa tässä yhteydessä edellä mainittuun mietintöön sisältyvän kantansa.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

Työttömyysturvalain 1 luvun 8 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 4 momentin mukaan lakia ei sovelleta palkansaajaan, joka ei ole velvollinen maksamaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 15 §:n mukaista työttömyysvakuutusmaksua. Nyt ehdotettujen muutosten johdosta henkilöllä olisi tietyissä tilanteissa oikeus työttömyysetuuteen sen kalenterikuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 68

vuotta. Ehdotuksen mukaan työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi henkilöllä, joka on täyttänyt 65 vuotta. Tämän risti-riidan johdosta työttömyysturvalain soveltamisalaa koskevan pykälän 4 momenttia on muutettava.

Vuoden 2005 alusta voimaantulevaksi hyväksytyyn työntekijäin eläkelain uudistuksen johdosta lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä tulee muuttaa siten, että lain 3 luvun 4 §:n 2 momentin 1 kohtaa sovelletaan 1 päivänä tammikuuta 2005 tai sen jälkeen myönnettäviin vanhuuseläkeisiin.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ehdottaa,

*että 2.—4. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

### **Valiokunnan muutosehdotukset:**

## **1.**

## **Laki**

### **työttömyysturvalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 2002 annetun työttömyysturvalain (1290/2002) *1 luvun 8 §:n 4 momentti*, 3 luvun 4 §:n 2 momentin 1 kohta, 6 luvun 11 §:n 1 momentti, 10 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohta ja 11 luvun 4 §:n 3 momentti, *sellaisina* kuin niistä ovat *1 luvun 8 §:n 4 momentti laissa 636/2004 ja 11 luvun 4 §:n 3 momentti laissa 970/2003 sekä lisätään* 3 luvun 1 §:ään uusi 2 momentti, seuraavasti:

1 luku

#### **Yleiset säännökset**

8 § (*Uusi*)

*Soveltamisala*

*keen, jona hän täyttää 65 vuotta, velvollinen suorittamaan työttömyysvakuutusmaksua työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 15 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella, vaikka hän on oikeutettu työttömyysetuuksiin.*

-----  
 Tätä lakia ei sovelleta palkansaajaan, joka ei ole velvollinen maksamaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 15 §:n mukaista työttömyysvakuutusmaksua. *Lakia sovelletaan kuitenkin henkilöön, joka ei ole sen kalenterikuukauden jäl-*

3 luku

#### **Etuuden saamisen yleiset rajoitukset**

1 ja 4 §  
 (Kuten HE)

|   |  |
|---|--|
| 6 luku  | 11 luku  |
| <b>Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto</b>    | <b>Toimeenpanoa koskevat säännökset</b>  |
| 11 §<br>(Kuten HE)                            | 4 §<br>(Kuten HE)  |
| 10 luku                                       | Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 . Siltä osin kuin lain 3 luvun 4 §:n 2 momentin 1 kohta koskee myös vanhuuseläkettä, sitä sovelletaan 1 päivänä tammikuuta 2005 tai sen jälkeen myönnettäviin vanhuuseläkkeisiin.<br>(2 mom. kuten HE) |
| <b>Koulutuspäivärahaa koskevat säännökset</b> |  |
| 3 §<br>(Kuten HE)                             |  |

***Valiokunnan lausumaehdotus***

*Eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän, millä tavoin työeläkejärjestelmän ja työttömyysturvan yhteensovittamista kehitetään työurien pidentämiseksi ja eläkkeelle jäämisen myöhentämiseksi.*

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|                                  |                               |
|----------------------------------|-------------------------------|
| pj. Valto Koski /sd              | Paula Risikko /kok            |
| vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok    | Arto Seppälä /sd              |
| jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok  | Osmo Soininvaara /vihr        |
| Anneli Kiljunen /sd              | Tapani Tölli /kesk            |
| Marjaana Koskinen /sd            | Raija Vahasalo /kok           |
| Riikka Moilanen-Savolainen /kesk | Erkki Virtanen /vas           |
| Leena Rauhala /kd                | Tuula Väättäinen /sd          |
| Juha Rehula /kesk                | vjäs. Terhi Peltokorpi /kesk. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

**StVM 43/2004 vp — HE 223/2004 vp**