

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä huhtikuuta 2009 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 49/2009 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysturvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (StVL 9/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysturvaliokunta
- ylitalentia Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- etuuspäällikkö Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- toimistonjohtaja Riku Immonen, Etelä-Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto

- toimistonjohtaja Kari Kettunen, Salon työ- ja elinkeinotoimisto
- työvoimaohjaaja, palvelulinjan esimies Marja Leena Koistinen, Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Heli Puura, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- asiantuntija, OTK Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- hallituksen jäsen Jaana Löppönen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- kassanjohtaja Marjatta Väisänen, Toimihenkilöiden työttömyyskassa
- kassanjohtaja Hannu Saimanen, Puu- ja erityisalojen työttömyyskassa.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Ehdotetut muutokset liittyvät muutosturvan laajentamiseen koskemaan lomautettuja sekä nykyistä laajemmin määräaikaista työntekijöitä. Samalla selkiytettäisiin työllis-

tymisohjelmallisaa ja sen uusimista koskevia säännöksiä.

Omaehtoisen ammatillisen koulutuksen ajalta maksettavan koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä on, että hakija on saanut koulutus-

ta edeltävän 12 kuukauden aikana työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 65 päivältä. Esityksessä ehdotetaan, että koulutuspäivärahaa voitaisiin maksaa heti omavastuun jälkeen ilman 65 päivän odotusaikaa. Samalla ehdotetaan, että koulutuspäivärahaa saisi vain sellaisen koulutuksen ajalta, josta on sovittu työnhakijan työnhakusuunnitelmassa.

Ehdotetut muutokset ovat osa hallituksen elvytystoimenpiteitä. Niillä pyritään edistämään taantuman johdosta työttömäksi jäävien työllistymistä ja parantamaan heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2009.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana voimaantulosäännöstä koskevaa muutosehdotusta lukuun ottamatta.

Työttömyysturvalakia ja sen toimeenpanoa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että työllistymisohjelman edellytyksistä säädettäisiin vain julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa. Työllistymisohjelman laatimisen edellytysten selvittäminen on jatkossa vain TE-toimiston vastuulla. Etuuden maksajan ei enää tarvitse tutkia työllistymisohjelmallisien edellytyksiä, vaan maksaminen tapahtuu TE-toimiston lausunnon perusteella.

Valiokunta pitää muutosta perusteltuna ja katsoo sen yksinkertaistavan ja selkiyttävän lainsäädäntöä. Muutos lisää käytännössä työ- ja elinkeinotoimistojen työtä, koska ne joutuvat nyt tutkimaan edellytykset nykyistä tarkemmin. On kuitenkin järkevää, että edellytykset tutkitaan vain yhdessä paikassa. Se säästää etuuden maksajien työtä ja yhtenäistää toimeenpanoa poistamalla mahdollisuuden siihen, että TE-toimisto ja etuuden maksaja päätyvät erilaisiin ratkaisuihin edellytysten täyttymisestä.

Sosiaali- ja terveystoimikunnan lausunnon mukaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota työ- ja elinkeinotoimistojen kykyyn suoriutua

uudesta tehtävästään. TE-toimistojen resursseja on pikaisesti lisättävä, jos niiden voimavarat osoittautuvat alimitoitetuiksi. Lisäksi TE-toimistojen mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja muiden koulutuslaitosten kanssa on parannettava. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveystoimikunnan lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Työllistymisohjelmallisten enimmäisajan uudelleen alkamista koskevaa säännöstä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi. Työllistymisohjelmallisten 185 päivän enimmäisaika alkaisi aina alusta, kun työnhakija täyttää uudelleen työssäoloehdon, jolloin alkaa myös työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisajan laskeminen alusta. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna ja katsoo muutoksen lisäävän järjestelmän läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Lakiehdotukseen sisältyy myös ehdotus kausiluonteisen työn vuositulomäärittelyn soveltamisalan supistamisesta. Valiokunta pitää muutosta tärkeänä ja katsoo sen edistävän työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua määräaikaissa töissä.

Omaehtoisen koulutuksen tukeminen

Muutosturvaa koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä vuonna 2005 eduskunta hyväksyi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksesta lausuman, jossa edellytettiin hallituksen selvittävän mahdollisuudet ottaa omaehtoinen koulutus työllistymisohjelmallisia oikeuttavien toimenpiteiden joukkoon ja poistaa koulutuspäi-

värahan saamiseen liittyvä 86 päivän työttömyysedellytys.

Työttömyysedellytys lyhennettiin 65 päivään vuonna 2006 tehdyllä työttömyysturvalain muutoksella. Muutoksesta antamassaan lausunnossa (TyVL 13/2005 vp) valiokunta piti tärkeänä, että hallitus jatkaa ponnisteluja työttömyysedellytyksen lyhentämiseksi tai poistamiseksi kokonaan. Valiokunta katsoi, että omaehtoisen koulutuksen tulisi olla työttömälle taloudellisesti samanarvoinen vaihtoehto kuin työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus niin, että koulutukseen hakeutuminen voisi tapahtua koulutuksen sisältöä eikä muotoa koskevien kriteerien pohjalta. Valiokunta piti tärkeänä, että omaehtoinen koulutus sisällytetään työllistymisohjelmallisään oikeuttavien toimenpiteiden piiriin.

Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan koulutuspäivärahaa voitaisiin maksaa heti omavastuuajan jälkeen ilman 65 päivän odotusaikaa. Valiokunta pitää ilahduttavana, että työttömyysedellytys nyt poistetaan ja työtön voi hakeutua omaehtoiseen koulutukseen heti työttömyyden alkaessa. Samalla valiokunta toistaa aiemmat näkemyksensä omaehtoisen koulutuksen merkityksestä ja kiirehtii toimia omaehtoisen koulutuksen ottamiseksi työllistymisohjelmallisän piiriin.

Lakiehdotuksen mukaan koulutuspäivärahaa saa vain sellaisen koulutuksen ajalta, josta on sovittu työnhakijan työllistymisohjelmassa tai työnhakusuunnitelmassa. Esitys liittyy SATA-komitean tekemään linjaukseen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen ja koulutuspäivärahan yhdistämisestä yhdeksi etuudeksi. Yhdistämisen yhteydessä on tarkoitus poistaa koulutuspäivärahan saamisen ehtona oleva kymmenen vuoden työhistoriavaatimus. Tämän vastapainona tukea myönnettäisiin vain sellaiseen opiskeluun, jonka TE-toimisto katsoo parantavan työnhakijan ammatillista osaamista ja edistävän hänen työllistymistään. Hallituksen esityksessä lakia ehdotetaan jo nyt muutettavaksi tulevan muutoksen mukaisesti siten, että omaehtoisen koulutuksen tulee sisältyä suunnitelmaan tai ohjelmaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että koulutuspäivärahalla tuettu opiskelu parantaa ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä. Suunnitelman ja ohjelman luonteeseen kuuluu, että niiden sisältöä tarkistetaan tarvittaessa. Koska työnhakijalla ei välttämättä ole työttömyyden alkuvaiheessa tiedossa, millaista koulutusta on tarjolla ja millaiseen koulutukseen hän haluaisi hakeutua, on tärkeää, että suunnitelmaa tai ohjelmaa voidaan helposti ja nopeasti täydentää. Valiokunta toteaa, että ohjelmien ja suunnitelmien päivittäminen lisää TE-toimistojen työpainetta, mikä tulee ottaa huomioon TE-toimistojen resursoinnissa.

Koulutuspäivärahalla tuettujen opintojen osalta kyse on nimenomaan työnhakijan omaehtoisista opinnoista, joten työnhakija hankkii itse opiskelupaikan tarvittaessa TE-toimiston koulutustietopalveluita apunaan käyttäen. Koska koulutuspäivärahalla suoritettavien opintojen olisi edelleen täytettävä muun muassa oppilaitosta, opintojen laajuutta ja tutkintotavoitteisuutta koskevat vaatimukset, suunnitelmassa tai ohjelmassa on mainittava kyseinen koulutus melko tarkasti, esimerkiksi yksilöimällä oppilaitos ja suoritettava tutkinto. Sen sijaan säännökset eivät edellytä, että koulutuksesta olisi sovittu suunnitelmassa tai ohjelmassa ennen koulutuksen alkamista, eli koulutus voidaan merkitä suunnitelmaan tai ohjelmaan myöhemminkin. Mutta työnhakija kantaa tällöin riskin siitä, ettei koulutus täytäkään laissa säädettyjä edellytyksiä, jolloin hänet voidaan katsoa päätoimiseksi opiskelijaksi eikä hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työnhakijoille tiedotetaan hyvin ohjelman tai suunnitelman merkityksestä ja kerrotaan myös riskeistä, jotka liittyvät niihin sisältymättömään omaehtoiseen koulutukseen hakeutumiseen.

Työttömyysturvan saannin nopeuttaminen

Meneillään oleva talouskriisi on johtanut joukkoirtisanomisiin ja -lomautuksiin, jotka ovat aiheuttaneet hakemusruuhkan työttömyyskassoihin. Monilla työttömillä ja lomautetuilla työttö-

myysturvan saanti on ruuhkan johdosta viivästynyt jopa kuukausia, mistä on aiheutunut merkittäviä toimeentulo-ongelmia.

Työttömyyskassat ovat pyrkineet purkamaan ruuhkia muun muassa palkkaamalla lisähenkilökuntaa, hyödyntämällä tekniikkaa, organisoidulla hakemusten käsittelyä uudelleen sekä lisäämällä tiedotusta ja koulutusta. Perimmiltään ruuhkautumisen syyt ovat kuitenkin pitkälti työttömyysturvalainsäädännön pikkutarkkuudessa ja monimutkaisuudessa.

Asiantuntijakuulemisissa työttömyyskassat ovat tuoneet esiin, että työttömyysturvahakemusten käsittelyä voitaisiin helpottaa ja nopeuttaa esimerkiksi yhtenäistämällä eri etuuksien edellytyksenä olevia työssäoloehdoja, luopumalla lomakorvausten jaksotuksesta, yksinkertaistamalla takaisinperintäsäännöksiä, muuttamalla soviteltua päivärahaa koskevia säännöksiä yksinkertaisemmiksi ja selkeämmiksi sekä luopumalla ryhmälomautusmenettelystä niin, että kaikkien pitäisi henkilökohtaisesti ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus yhdesä työmarkkinajärjestöjen kanssa tutkii mahdollisuudet nopeuttaa työttömyysturvahakemusten käsittelyä työttömyysturvalainsäädäntöä yksinkertaistamalla ja selkiyttämällä. Valiokunta kat-

soo, että työttömien ja lomautettujen toimeentulon turvaamiseksi tulisi selvittää, mitä voidaan tehdä välittömästi, vaikka määräajaksi, taantumman aiheuttamien pahimpien ruuhkien purkamiseksi.

Voimaantulo

Lakiehdotus liittyy olennaisena osana muutosturvan laajentamista koskevaan julkisen työvoimapalvelulain muutosehdotukseen (HE 38/2009 vp), joka ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.7.2009. Tästä syystä valiokunta ehdottaa, että myös työttömyysturvalain muutosehdotuksen voimaantulon ajankohdaksi säädetään 1.7.2009.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi voimaantulosäännöksen 1 momentti muutettuna seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2009.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
 vpj. Jukka Gustafsson /sd
 jäs. Susanna Haapoja /kesk
 Hannakaisa Heikkinen /kesk
 Anna-Maja Henriksson /r
 Arja Karhuvaara /kok
 Johanna Karimäki /vihr
 Merja Kuusisto /sd

Esa Lahtela /sd
 Jari Larikka /kok
 Markus Mustajärvi /vas
 Sanna Perkiö /kok
 Katja Taimela /sd
 Tarja Tallqvist /kd
 Jyrki Yrttiaho /vas
 vjäs. Elsi Katainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä samoin kuin valiokunnan mietinnössä työttömien ja lomautettujen muutosturvan parantamiseksi on paljon hyvää. Muutosturvan täydentämistä on kuitenkin valmisteltu kilvan kiihtyvän rakennemuutoksen kanssa, ja se näkyy valmistelutyössä. Sinällään oikeansuuntaiseen avaukseen on jäänyt epäkoh-tia, joita on vaikea perustella.

Työsuhteen päättyessä työnantajan konkurs-siin ei työntekijällä ole oikeutta palkalliseen va-paaseen työnhakua varten irtisanomisaikana toi-sin kuin työsuhteen päättyessä työsopimuslain 7 luvun 3, 4 tai 7 §:ssä tarkoitettu perustein. Kon-kurssitapausten rajaaminen muutosturvan ulko-puolelle ei ole johdonmukaista työntekijän kan-nalta, sillä hänen tilanteensa ei poikkea uudel-leen työllistymisen suhteen millään lailla.

Muutosturvan mukaista työllistymisohjelma-lisää ei edelleenkään esitetä maksettavaksi oma-ehtoisessa ja päätoimisessa ammatillisia val-miuksia edistävässä koulutuksessa, jonka aika-na työtön saa koulutuspäivärahaa. Löysät lu-paukset asian pohtimisesta ja mahdollisesta kor-jaamisesta tulevassa kolmikantaisessa valmiste-lussa eivät riitä. Työllistymisen kannalta olen-naista on työttömän oma aktiivisuus, ei se, min-kä muotoisessa koulutuksessa hän valmiuksiaan parantaa. Myös peruspäivärahalla ja työmarkki-natuella sinnittelevät tarvitsevat positiivisia kan-nustimia ja etuuksien nostamista, sillä heidän työttömyyden aikaiseen toimeentuloonsa ei tä-män eikä edellisen hallituksen aikana ole tehty sentinkään tasokorotusta.

Vaatus kymmenen vuoden työhistoriasta koulutuspäivärahan ehtona voitaisiin laskea ai-van hyvin kahdeksaan vuoteen, sillä tärkeintä on aktivoida mahdollisimman suuri työttömien joukko, koska työmarkkinat ja niiden vaatimuk-set muuttuvat hyvin nopeasti.

Työttömyyspäivärahan enimmäisaikaan (500 pv) luettavat koulutuspäivärahapäivät lyhentä-

vät käytännössä työttömyysturvan kestoja. Koulutuspäivärahan ja työttömyysturvan yh-teensovittaminen, erimuotoiset koulutushalut ja -tarpeet sekä joustava reagointi työelämän vaati-muksiin edellyttävät, että ihmiset voivat tehdä valintoja ilman pelkoa perusturvan katkeamisesta. Siksi maksetun koulutuspäivärahan aikaa ei tule sisällyttää 500 päivän enimmäisajan sisälle.

Työllistymisohjelman mukaisista ja yhteises-ti työhallinnon kanssa sovitusta aktiivitoimista tulisi olla työttömäksi jäävällä riittävä varmuus, jotta hän voisi suunnitella tulevaisuuttaan va-kaalta pohjalta. Työllistymisohjelmassa samoin kuin muissakin työhallinnon kanssa sovittavissa työllistymistä edistävissä suunnitelmissa velvoi-te syntyy vain työttömälle, ei viranomaiselle. Jotta sopimus olisi aito, myös työllistymisohjel-man velvoittavuuden täytyisi syntyä kumpaan-kin suuntaan.

Työ- ja elinkeinotoimistoilla tulee olla riittä-vät henkilöresurssit, jotta muutosturvaan kuulu-vat toimenpiteet voidaan toteuttaa asianmukai-sesti. Työhallinnon kenttätason asiantuntijat viestittivät asiantuntijakuulemisen aikana, että muutosturvaa ei voida taata esitetyillä henkilö-resursseilla. Työpaine työvoimatoimistoissa on kova, ja siksi lisätehtävien hoitaminen vaatii eh-dottomasti asianmukaisen resursoinnin. Nyt syntyy tilanne, jossa muut työttömät joutuvat kilpailemaan muutosturvaan oikeutettujen kans-sa paitsi määrärahoista myös työ- ja elinkeino-toimistojen henkilökunnan ajasta.

Jos työntekijä riitauttaa työsuhteensa päätty-misperusteen vaikka syystäkin, saa hän työllis-tymisohjelmallisensa vasta sitten, kun irtisano-misen laillisuus on lopullisesti ratkaistu. Sään-nös voi aikaansaada sen, että työntekijä ei riitau-ta asiaansa, koska hänen saamansa etuudet heik-kenevät eikä pitkän viiveen jälkeen maksettava työllistymisohjelmallisä vastaa enää tarkoitus-taan. Tähän on viitannut myös sosiaali- ja ter-veysvaliokunta omassa lausunnossaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena päit-
si johtolause, 6 luvun 3 a § sekä 10 lu-*

*vun 3 ja 6 § muutettuina (Vastalauseen
muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Vasta-
lauseen lausumaehdotus).*

Vastalauseen muutosehdotukset

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 30 päivänä joulukuuta 2002 annetun työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 3 §:n 3 momentti ja 6 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 3 §:n 3 momentti laissa 1252/2006 ja 6 §:n 2 momentti laissa 1180/2005,

*muutetaan 5 luvun 13 §:n 1 momentti, 6 luvun 3 a § ja 4 §:n 1 momentti, 10 luvun 2 §, 3 §:n 2 mo-
mentti, 5 §:n 1 momentti (poist.) ja 10 § sekä 11 luvun 4 §:n 1 momentti,*

*sellaisina kuin niistä ovat 5 luvun 13 §:n 1 momentti ja 10 luvun 5 §:n 1 momentti (poist.) maini-
tussa laissa 1180/2005, 6 luvun 3 a § laissa 459/2005 ja mainitussa laissa 1252/2006, 10 luvun 2 §
laissa 1364/2003, 3 §:n 2 momentti mainitussa laissa 1252/2006 sekä 10 § ja 11 luvun 4 §:n 1 mo-
mentti laissa 1053/2008, sekä*

lisätään 6 lukuun uusi 3 b § seuraavasti:

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

3 a §

*Työllistymisohjelmallisän maksamisen edellytyk-
set*

(1 mom. kuten TyVM)

Työllistymisohjelmallisää maksetaan työllis-
tymisohjelmaan merkityn työsuhteen päättymi-
sen jälkeisen omatoimisen työpaikkojen haun,
työnhakuun liittyvän valmennuksen, julkisesta
työvoimapalvelusta annetun lain 6 luvun mukai-
sen työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen,
*työnhakusuunnitelmaan tai työllistymisohjel-
maan sisältyvän omaehtoisen koulutuksen* ja jul-
kisesta työvoimapalvelusta annetun lain 8 luvun
mukaisen työkokeilun ajalta. Työllistymisohjel-
malisää maksetaan myös työllistymisohjelmaan
merkittyjen työnhakuun liittyvän valmennuk-
sen, työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen ja

työkokeilun väliseltä ajalta, jos näiden toimenpi-
teiden välinen aika on enintään seitsemän kalen-
teripäivää.

(3 mom. *poist.*)

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

10 luku

Koulutuspäivärahaa koskevat säännökset

3 §

*Koulutuspäivärahan saamisen erityisedellytyk-
set*

Koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä
on, että hakijalla on koulutuksen aloittaessaan 6
luvun 11 §:ssä tarkoitettua työssäoloaikaa vähin-
tään 8 vuotta.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että työttömien ja lomautettujen toimeentulon turvaami-

seksi hallitus pikaisesti selvittää, mitä voidaan tehdä välittömästi työttömyys-turvahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2009

Markus Mustajärvi /vas
Jyrki Yrttiaho /vas
Jukka Gustafsson /sd
Esa Lahtela /sd

Tarja Tallqvist /kd
Katja Taimela /sd
Merja Kuusisto /sd