

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2008 vp

Hallituksen esitys elatustukilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen elatustukilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 49/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Heli Backman, valtiovarainministeriö
- lakimies Outi Luoma-aho, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- etuuspäällikkö Suvi Onninen ja työsuhdepäällikkö Jyrki Raimoranta, Kansaneläkelaitos
- neuvotteleva lakimies Sami Uotinen ja kehittämisspäällikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- työmarkkinalakimies Lauri Niittylä, Kunnallinen työmarkkinalaitos

- lakiasiaainjohtaja Anne Perälehto-Virkkala, Kuntien eläkevakuutus
- perheasioiden yksikön päällikkö Marjatta Karhuvaara, Espoon kaupunki
- perheoikeudellisten asioiden va. päällikkö Katja Niemelä, Helsingin kaupunki
- sosiaalipalvelujen johtaja Marjo Lavikainen, Joensuun kaupunki
- työmarkkina-asiamies Juha Isoniemi, Julkisen ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty
- lakimies Päivi Ahonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- toiminnanjohtaja Heljä Sairisalo, Yksinhuoltajien ja yhteishuoltajien liitto ry
- puheenjohtaja Ahti Hurmalainen ja toiminnanjohtaja Jarmo Haapala, Elatusvelvollisten Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Lahden kaupunki
- Oulun kaupunki
- Vantaan kaupunki
- Hollolan kunta
- professori Olli Mäenpää
- professori Kari-Pekka Tiitinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi elatustukilaki, jossa säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemasta elatustuesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä elatusavun perimiseksi. Elatustukilaki korvaisi voimassa olevan elatustur-

valain. Elatusavun vahvistamiseen liittyvistä kunnan tehtävistä säädettäisiin sosiaalihuoltolaissa.

Elatustukilaki vastaisi suurelta osin sisällöllisesti elatusturvalakia. Merkittävimmät muutok-

set aiheutuisivat toimeenpanijan vaihtumisesta kunnista Kansaneläkelaitokseksi. Elatustuen rahoitusvastuu siirtyisi valtiolle. Elatustukilaissa säädettäisiin myös Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada elatustukea ja elatusavun perintää koskevia tietoja.

Vuodelta 1966 peräisin oleva laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin ehdotetaan kumottavaksi ja korvattavaksi uudella lailla. Laissa tarkoitettuja elatusapuja, korvauksia ja elatustukea korotettaisiin vuosittain elinkustannusindeksin muutoksen mukaisesti. Siten nykyisestä viiden prosentin korottamisen kynnyksestä luovuttaisiin. Indeksikorotus koskisi nykyisestä poiketen myös edellisen korotuksen jälkeen tehtyjä uusia elatusapusopimuksia tai -päätöksiä.

Lapsen oikeus elatustukeen ehdotetaan ratkaistavaksi kotikuntalain sijasta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, kansaneläkelakia, yrittäjän eläkelain voima-panosta annettua lakia ja maatalousyrittäjän eläkelain voima-panosta annettua lakia siten, että niiden mukaiset lapsikorotukset maksetaan suoraan Kansaneläkelaitokselle siltä ajalta, jolta se maksaa lapselle elatustukea elatusavun suorittamisen laiminlyönnin perusteella.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009. Elatustuen toimeenpano ja elatusavun perintä siirtyisivät Kansaneläkelaitokselle mainitusta päivästä lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

1. Elatustukilaki

Yleistä

Elatustuki täydentää lapsen elatuksen suojaajatilanteissa, joissa lapsi ei saa elatusta molemmalta elatusapulain mukaan elatuksesta vastuussa olevalta vanhemmalta. Elatustukilaki antaa oikeuden julkisista varoista maksettavaan elatustukeen myös sellaiselle lapselle, jolla ei ole oikeudellista isää tai jonka vanhempi laiminlyö vahvistetun elatusavun maksamisen.

Esityksen tavoitteena on ensisijaisesti turvata lapsen oikeus riittävään elatukseen ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu asuinpaikasta riippumatta. Elatustukijärjestelmän kehittämisellä ja elatusapujen perinnän tehostamisella pyritään huolehtimaan sekä lapsen elatuksesta että siitä, että molemmat vanhemmat käytännössä osallistuvat elatukseen lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.

Ehdotetun elatustukilain mukaan elatustuen toimeenpano siirtyy kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Lakiehdotus vastaa suurelta osin nykyistä elatusturvalakia, mutta siihen ehdotetaan joitakin toimeenpanijan vaihtumisesta aiheutuvia ja toimeenpanon tehostamiseen tähtääviä muutoksia.

Vuonna 2006 elatusvelvollisilta perittiin takautumissaatavia yhteensä noin 68 miljoonaa euroa. Elatusvelvollisia, joilla oli kunnan perittävää elatusapuvelkaa, oli vuoden 2006 lopussa noin 70 000. Elatusvelvollisten määrä on viime vuosina laskenut, yhtenä syynä vähenemiseen on ollut elatusapusaatavien viiden vuoden vanhentumisaika. Kuntien perittäväksi on vuosien mittaan kertynyt elatusvelvollisilta perittävää elatusapuvelkaa kaikkiaan noin 258 miljoonaa euroa, josta lapsille tilitettävän elatusavun osuus on lähes 23 miljoonaa euroa.

Ehdotettu päätöksentekoon ja perintään liittyvien järjestelmien uudistaminen ja sähköisen asioinnin lisääminen vähentävät hallinnollista työtä ja tehostavat elatustukijärjestelmän toimintaa. Elatusavun ja elatustuen tarkistaminen jatkossa elinkustannusindeksin perusteella vuosittain voimassa olevan viiden prosentin kynnys- asemesta parantaa yksinhuoltajien mahdollisuuksia huolehtia lapsen elatuksesta maksujen seurattessa kustannusten kehitystä nykyistä

nopeammin. Tämä on tärkeää siltäkin kannalta, että elatustukea saavat yksinhuoltajat kuuluvat kaikkein pienituloisimpien lapsiperheiden ryhmään, jonka toimeentulon ongelmia tulee jatkossa pyrkiä korjaamaan. Asiakkaiden kannalta on tärkeää, että päätökset tehdään viivytyksettä ja että niitä muutetaan vasta, kun tuen maksamiseen vaikuttavissa olosuhteissa tapahtuu muutoksia.

Elatusavun vahvistamiseen liittyvät tehtävät jäävät edelleen kuntien vastuulle. Elatusavun vahvistamiseen ja elatustuen toimeenpanoon liittyvien tehtävien eriyttäminen edellyttää valiokunnan käsityksen mukaan kunnilta ja Kansaneläkelaitokselta tehokasta ja saumatonta yhteistyötä sekä siirtymävaiheessa että lain soveltamisessa. Elatustuen käsittelyn siirtyessä Kansaneläkelaitokselle on vaarana, että yhteys lapsiperheiden palveluiden ja elatustuen välillä katkeaa. Myös tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että yhteistyö Kansaneläkelaitoksen ja kuntien välillä tiivistyy.

Valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja ehdottaa niiden hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Oikeus elatustukeen

Elatustukilain 6 §:ssä säädettäväksi ehdotetut elatustuen saamisen edellytykset vastaavat voimassa olevaa lakia. Elatustuen maksamisen perusteena voi olla esimerkiksi se, että elatusapu on elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn perusteella vahvistettu täysimääräistä elatustukea pienemmäksi. Elatustukena maksetaan tällöin elatusavun ja täysimääräisen elatustuen välinen erotus. Mikäli elatustukea sen vahvistamisen jälkeen korotetaan, erotuksena maksetaan sen ajankohdan mukaisen täyden elatustuen ja vahvistetun elatusavun välinen erotus. Elatustuen ja elatusavun erotuksen maksaminen edellyttää käytännössä, että elatusvelvollisen puutteellinen elatuskyky mainitaan elatusapua koskevassa tuomiossa tai elatussopimuksessa.

Lakiehdotuksen 6 §:n perustelujen mukaan elatusvelvollisen elatuskykyä pidetään puutteellisenä silloin, kun hänen arvioitu elatuskykynsä

jää alle täysimääräisen elatustuen määrän. Esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä on esitetty huoli siitä, että elatustuki muuttuisi 6 §:n perustelujen nojalla tarveharkintaiseksi siten, että yksinhuoltajan omat tulot vaikuttaisivat elatustuen maksamiseen. Elatusavun määrä vahvistetaan kuitenkin edelleen kunnassa tai tuomioistuimessa lapsen elatuksesta annetun lain nojalla, jota ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Elatusavun suuruuteen vaikuttaa kummankin vanhemman elatuskyky, jota arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa heidän ikänsä, työkykynsä, mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön ja varallisuutensa. Sen sijaan elatustuen myöntämisen yhteydessä ei edellä mainittuja tekijöitä arvioida uudelleen. Valiokunta pitää lain soveltamista selkeyttävänä sitä, ettei elatustuen maksamista voida ehdotuksen mukaan lopettaa sillä perusteella, että lapsen äiti on vastustanut isyyden selvittämistä ja on ilmeistä, että lapsen oikeus riittävään elatukseen on turvattu ilman elatustukea (nykyisen lain 14 §).

Elatustuki maksetaan 10 §:n 2 momentin mukaan vain vahvistetun elatusavun suuruisena, jos maksamisen perusteena on elatusavun laiminlyönti ja jos elatusavun vähäisyys johtuu muusta syystä kuin elatusvelvollisen elatuskyvyn puutteellisuudesta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että elatusvelvollinen pitää lasta luonaan tavallista enemmän. Mikäli elatusapu on tällaisesta syystä vahvistettu elatustukea pienemmäksi tai silloisen elatustuen suuruiseksi, maksetaan elatustukena aina vahvistetun elatusavun määrä mahdollisella indeksikorotuksella korotettuna. Myös tältä osin elatustuki siis seuraa jatkossa elinkustannusten kehitystä nykyistä joustavammin.

Elatusavun periminen

Kun elatustukea maksetaan elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella, siirtyy Kansaneläkelaitokselle oikeus elatusapuun maksetun elatustuen määrää vastaavalta osalta. Tällainen takautumissaatava voidaan periä elatusvelvolliselta ulosottoimin. Lapsella on oikeus saada takautumissaatavan ylittävä osa peritystä elatusavusta.

Lakiehdotuksen 20 §:n nojalla Kansaneläkelaitos voi olla ryhtymättä elatusavun perintään ulosottotoimin, jos elatusvelvollinen alkaa maksusuunnitelman mukaisesti maksaa elatusapua vapaaehtoisesti tai jos on ilmeistä, että perintä jäisi tuloksettomaksi. Nykyisen lain 17 §:n mukaisesta mahdollisuudesta pantin asettamiseen elatusapusaatavan vakuudeksi ehdotetaan luovuttavan, koska mahdollisuutta ei ole juurikaan käytetty eikä sillä siten ole ollut suurta merkitystä. Nykyisen lain lähes kymmenen vuoden voimassaolon aikana pantteja on asetettu arviolta kymmenessä tapauksessa. Elatusapulain mukainen lapsen vanhempien välisellä sopimuksella asetettava pantti on edelleen mahdollinen.

Elatusvelallinen voi välttyä omaisuutensa ulosmittamiselta esittämällä uskottavan suunnitelman velkansa lyhentämiseksi ja toimimalla suunnitelman mukaisesti. Valiokunta korostaa, että yksittäistapauksissa tulee huolellisesti arvioida elatusvelallisen maksuvaikeuksien tilapäisyyttä ja hänen mahdollisuuksiaan elatusvelan lyhentämiseen maksusuunnitelman mukaisesti ennen ulosottotoimiin ryhtymistä.

Ehdotetun elatustukilain 21 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi elatusvelvollisen hakemuksesta jättää takautumissaatavan perimättä siltä osin kuin elatusavun maksamisen laiminlyönti on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi täsmälliset tulorajat, joiden ylityessä perimiseen ryhdytään. Maksukyvyttömyyden tulee johtua työkyvyttömyydestä tai muusta elatusvelvollisesta riippumattomasta syystä. Säännöksen 1 momentin sanamuoto jättää Kansaneläkelaitokselle harkintavaltaa, jota kunnilla ei voimassa olevan lain mukaan ole ja jota ei esityksen mukaan ole tarkoitus käyttää myöskään uuden lain aikana. Valiokunta ehdottaa säännöksen muuttamista nykyistä lakia vastaavaksi.

Takautumissaatavan perimättä jättäminen on tarkoitettu lähinnä tilanteisiin, joissa on kyse lyhytaikaisesta maksukyvyttömyydestä. Perimättä jättämisen edellytysten selkeyttäminen tehostaa perintää, koska hakijan taloudellisesta tilanteesta ei tehdä kokonaisselvitystä. Toi-

saalta kaavamaisten tulorajojen soveltaminen voi joissakin tapauksissa johtaa hakijan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Elatusvelvollisella voi myös olla tulorajojen alle jäävät tulot, mutta samanaikaisesti perusturvaansa kuulumatonta varallisuutta, jota ei ehdotuksen mukaan oteta huomioon maksukykyä arvioitaessa. Elatusavun ja takautumissaatavan perimistä koskevien säännösten käytännön soveltamista on valiokunnan käsityksen mukaan seurattava ja tarvittaessa täydennettävä lakia tältä osin.

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku elatustukilaissa tarkoitetuista Kansaneläkelaitoksen päätöksistä siirtyy sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja lisää lautakunnan käsiteltävien asioiden määrää. Valiokunta viittaa muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamaansa mietintöön (StVM 8/2008 vp), jossa on otettu kantaa kansalaisten oikeusturvan ja lautakunnan toimintakyvyn edellyttämien henkilöstövoimavarojen turvaamiseen ja lautakunnan toiminnan kehittämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Henkilöstön asemaa koskeva sääntely

Elatustuen toimeenpanon siirto perustuu kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (puitelain) 8 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirretään tehtävät, jotka on säädetty elatusturvalaissa (671/1998) lukuun ottamatta tehtäviä elatusvelvollisuuden vahvistamiseksi. Puitelain 13 §:n 2 momentin mukaan laissa tarkoitettuihin uudelleenjärjestelyihin, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Säännöksen tarkoituksena on turvata henkilöstön palvelussuhteiden pysyvyys uudistuksissa.

Valiokunta toteaa, että mainittu puitelain säännös koskee myös tehtävien siirtoja valtiolle ja Kansaneläkelaitokselle. Näitä tehtäväsiirtoja ei ole rajattu mainitussa lainkohdassa sen soveltamisen ulkopuolelle, sen sijaan 13 §:n 3 momentin palvelussuhteen pysyvyyttä turvaava irtisanomissuoja on rajattu vain tiettyjä

uudelleenjärjestelyjä koskevaksi. Puitelakia säädettäessä tarkoitus oli, että siirtojen yhteydessä ei erikseen tarvitsisi selvittää liikkeenluovutuksen edellytysten täyttymistä.

Hallituksen esityksen mukaan säännöksiä liikkeenluovutuksesta on tarkoitus soveltaa vain todella siirtyvään henkilöstöön. Henkilöstön siirtymisen oikeudellisenä perusteena ei esityksen perustelujen mukaan siten ole kunnalta valtiolle siirrettävän tehtäväsiirto (liikkeenluovutus) vaan siirtymisestä säädetään erityislaitilla. Perustelujen mukaan puitelain tarkoituksena oli, että säädettäessä puitelain 8 §:n mukaisten tehtävien ja rahoitusvastuiden siirroista erityislaitilla, ratkaistaan siirtyvän henkilöstön määrä siirtyvän tehtävän edellyttämien henkilöstötarpeiden mukaisesti kussakin siirtotapauksessa erikseen. Tarkoitus oli, että muun muassa kunnilta valtiolle tai Kansaneläkelaitokselle tapahtuvissa tehtäväsiirroissa henkilöstöä siirtyisi niin paljon kuin tehtävän hoitaminen uudessa organisaatiossa edellyttää. Sen jälkeen, kun määrä on ratkaistu, henkilöt siirtyvät uuden työnantajan palvelukseen liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti. Hallituksen esityksen taustalla on tämä lähtökohta. Valiokunta pitää lähtökohtaa henkilöstön kannalta ongelmallisena. Esityksen mukaan kunnan palveluksessa olevat eivät siirry suoraan uuden työnantajan palvelukseen siten kuin liikkeenluovutuksessa, eikä heille myöskään ehdoteta oikeutta halutessaan siirtyä uuden työnantajan palvelukseen. Koska järjestely ei loisi henkilöstölle varmuutta palvelussuhteen jatkumisesta, valiokunta ehdottaa, että lakiehdotusta muutetaan jäljempänä esitetyin tavoin.

Siirtyvän henkilöstön määrä

Lakiehdotuksen 45 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyvän henkilöstön määrän ratkaisee Kansaneläkelaitos neuvoteltuaan kuntasektoria edustavan tahon kanssa. Kansaneläkelaitos on valiokuntakäsittelyssä arvioinut, että tehtäväsiirrosta aiheutuva lisähenkilöstötarve olisi vain 40 henkilötyövuotta hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn 100 henkilötyövuoden sijasta. Kunnissa elatustuen toimeenpanossa ja elatusavun perinnässä työskentele-

vän henkilöstön määrä on tällä hetkellä yhteensä noin 375 henkilötyövuotta. Kokopäiväisesti elatustukitehtäviä hoitaa noin 200 työntekijää. Hallituksen esityksen mukaan ne kunnissa elatustukitehtävissä työskentelevät henkilöt, jotka eivät siirry Kansaneläkelaitoksen palvelukseen, jäävät edelleen kuntien työntekijöiksi.

Kansaneläkelaitos tulee keskittämään sen hoidettavaksi nyt siirtyvät tehtävät kuudella paikkakunnalla toimiviin perintäyksiköihin. Muun muassa sähköisen päätöksentekojärjestelmän ja keskitetyn perinnän avulla työn tehostuminen on arvioitu mahdolliseksi. Näin tehtävät vaatisivat nykyistä pienemmän henkilöstömäärän.

Valiokunta huomauttaa, että tehtävien siirto ei saa merkitä elatustukilain mukaisten tehtävien ruuhkaantumista ja siten elatustukeen oikeutetun aseman heikentymistä viivytysten johdosta. Kun siirroissa on turvattava elatustuen maksun jatkuminen saumattomasti, elatustukihenkilöstöä tulee siirtää Kansaneläkelaitokseen riittävä määrä. Henkilöstön edun mukaisena ei toisaalta voida pitää sitä, että Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirretään henkilöstöä enemmän kuin mitä todellinen tarve on. Yliresursoituna Kansaneläkelaitokselle saattaisi syntyä peruste henkilöstön irtisanomiselle. Myös kunnille jää edelleen nykyisen elatusturvalain mukaisia tehtäviä, joiden hoitaminen vaatii osan nykyisistä henkilöresursseista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä asetetaan kunnille velvoite hoitaa elatustukeen liittyviä tehtäviä senkin jälkeen, kun elatustuen toimeenpano on siirretty Kansaneläkelaitokselle.

Valiokunta korostaa sitä hallituksen esityksen lähtökohtaa, että Kansaneläkelaitokselle siirtyviin tehtäviin siirretään kuntien palveluksessa olevia elatustukitehtäviä hoitavia henkilöitä. Kansaneläkelaitos on valiokunnalle ilmoittanut palkkaavansa kunnista 40 toimihenkilöä. Valiokunta tähdentää, ettei siirtyvien tehtävien hoitoon tule hakea henkilöstöä normaalilla rekrytoinnilla ennen kuin kunnissa elatustukiasioita hoitaneiden henkilöiden halukkuus siirtyä Kansaneläkelaitoksen palvelukseen on selvitet-

ty. Muunlainen menettely olisi ristiriidassa lakiehdotuksen tarkoituksen kanssa. Avointa rekrytointia tulee käyttää vasta, jos kunnista ei ole saatavissa työntekijöitä tehtävien hoidon vaatimaa henkilöstötarvetta vastaavasti. Valiokunta katsoo myös, että henkilöstön rekrytointia Kansaneläkelaitokseen ja kuntien palvelukseen jäävien aseman järjestymistä tulee tarkasti seurata. Valiokunta ehdottaa asiasta kahta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotukset*).

Siirtyvän henkilöstön asema

Lakiehdotukseen on ehdotettu sisällytettäväksi erityissäännökset siirtyvän henkilöstön oikeuksista, jotka osin poikkeavat kunnallisen viranhaltijalain ja työsopimuslain säännöksistä liikkeenluovutuksessa. Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyvän henkilön palvelussuhteeseen sovellettaisiin ns. vanhan työntekijän palvelussuhteen ehtoja. Lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan palvelus rinnastettaisiin Kansaneläkelaitoksen palvelukseen. Lisäksi henkilö säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevan euromääräisen palkkansa, oikeuden ansaitun vuosiloman pitämiseen vapaapäivinä sekä oikeuden ansaitsemaansa kunnallisen eläkejärjestelmän mukaiseen lisäeläketurvaan, jos palvelus Kansaneläkelaitoksessa jatkuu yhdenjaksoisesti vanhuuseläkeikään tai työkyvyttömyyseläkkeen alkamiseen.

Liikkeenluovutuksen periaatteeseen kuuluu, että myös virka- ja työehtosopimusten soveltaminen siirtyy uudelle työnantajalle. Tätä periaatetta ei ehdotettu sääntely pidä sisällään, vaan henkilöstö siirtyisi vastaanottavan tahon sopimusjärjestelmän piiriin. Sopimusseuraantoa ei hallituksen esityksessä ole pidetty näissä tapauksissa perusteltuna sen vuoksi, etteivät valtion sisäisissä organisaatiomuutostilanteissa virastokohtaiset tarkentavat virkaehtosopimukset siirry sovellettavaksi vastaanottavassa organisaatiossa. Siirtyvän henkilön oikeudet vastaavat muilta osin pääpiirteissään kunnallisen viranhaltijalain 25 §:n mukaista järjestelyä liikkeenluovutuksissa.

Eduskunnalle on samaan aikaan annettu hallituksen esitykset kuluttajaneuvonnan sekä hol-

hustoimen edunvalvontapalveluiden siirtämisestä kunnilta valtiolle (HE 45/2008 vp ja HE 54/2008 vp) puitelain mukaisesti. Näissä esityksissä siirtyvä henkilöstö määrittyy elatustukilaista poikkeavasti siten, että päätoimiselle henkilöstölle taataan mahdollisuus suostumuksellaan siirtyä valtion virkaan. Heidän oikeutensa siirron jälkeen määräytyisivät vastaavin periaattein kuin Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyvän henkilöstön oikeudet. Valiokunta toteaa, että toisistaan poikkeavat henkilöstön asemaa koskevat järjestelyt tehtäväsiirroissa eivät ole omiaan lisäämään henkilökunnan sitoutumista järjestelyihin eikä luottamusta kunta- ja palvelurakennelain tavoitteisiin.

Irtisanomissuoja

Kuntiin tulee tehtäväsiirron jälkeen jäämään henkilöitä, jotka aiemmin ovat työllistyneet elatustukitehtäviin. Tehtävien siirron perusteella ei henkilöstölle synny puitelain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa. Kunta voisi näin ollen taloudellisella tai tuotannollisella perusteella irtisanoa kuntaan jäävät elatustukitehtäviä aiemmin hoitaneet henkilöt. Irtisanominen kuitenkin edellyttää töiden vähentymisen lisäksi sitä, että henkilöä ei voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen tehtävään, joka ei olennaisesti poikkea nykyisestä tehtävästä, tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

Valiokunta toteaa, ettei irtisanomisedellytysten täytyminen näytä kuntatasolla yleisesti todennäköiseltä, koska ikääntymisen aiheuttama palvelukysynnän kasvu ja kuntatyöntekijöiden eläköityminen lisäävät suuresti työvoiman rekrytointitarvetta kuntasektorilla. Tästä huolimatta valiokunta katsoo, että kuntiin jäävien henkilöiden suojaksi on tarpeen säätää vastaava viiden vuoden irtisanomissuoja, joka puitelain 13 §:n 3 momentin mukaan on lain 5 §:n mukaisen terveydenhuollon ja sosiaalihuollon sekä ammatillisen perusopetuksen samoin kuin 6 §:n laajan väestöpohjan kuntayhtymän muodostamiseen liittyvissä järjestelyissä säädetty henkilöstön palvelussuhteen pysyvyyden suojaksi. Jotta siirtyvä henkilöstö ei joudu palvelussuhdetur-

van suhteen huonompaan asemaan, irtisanomiskielto ehdotetaan koskemaan myös Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyviä. Puitelain irtisanomiskielto koskee samalla tavoin sekä uutta että vanhaa työnantajaa. Valiokunta pitää säännöstä tärkeänä työntekijöiden yhdenvertaisen aseman turvaamiseksi puitelain tarkoittamissa tehtäväsiirroissa. Irtisanomiskielolla työntekijöiden palvelussuhde turvataan, mikä on ollut puitelain 13 §:n 2 momentin tavoitteena.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteeseen parantaa kuntien tuottavuutta pitkällä aikavälillä tehtävien ja toimintojen uudelleenjärjestelyillä. Tämän tavoitteen kannalta ongelmallista on, jos kuntien kustannusrasitus ei tehtäväsiirroissa odotetulla tavalla vähene.

Yksityiskohtaiset perustelut

21 §. Takautumissaatavan perimättä jättäminen. Voimassa olevan elatusturvalain 20 §:n mukaan takautumissaatavaa ei peritä siltä osin kuin elatusavun suorittamatta jättäminen on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä. Lakiehdotuksen 21 §:n perustelujen mukaan elatusavun perimistä elatustuen korvaukseksi ei myöskään uuden lain nojalla toimitettaisi siltä osin kuin elatusavun maksamatta jättäminen on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä. Ehdotetun säännöksen sanamuoto jättää kuitenkin Kansaneläkelaitokselle harkintavaltaa myös maksukyvyttömyysedellytyksen täyttyessä. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista siten, että säännös vastaa voimassa olevaa lakia ja lakiehdotuksen perusteluja.

45 §. Henkilöstön asema. Valiokunta ehdottaa lisättäväksi pykälään uuden 3 momentin, jonka mukaan tämän lain toimeenpanoa koskevien uudelleenjärjestelyjen perusteella työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa työntekijän palvelus-

suhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla viiden vuoden aikana lain voimaantulosta paitsi, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta tehtävää tai virkaa. Työsopimuslain 7 luvun 4 §:n mukaan uuden työtehtävän olisi vastattava henkilön koulutusta, ammattitaitoa tai kokemusta. Viranhaltijalain 37 §:n mukaan viranhaltijalle tarjottavan uuden viran on oltava sellainen, että henkilö voidaan sijoittaa siihen kohtuudella ammattitaitonsa ja kykynsä perusteella. Tarjottavan työsopimussuhteen on oltava sellainen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä. Lisäksi tulee selvittää, voidaananko henkilöä kouluttaa uusiin tehtäviin. Uuden tehtävän tai viran palkkaus määräytyisi työ- ja virkaehtosopimuksen ja työsopimuksen perusteella. Palvelussuhdeturva koskisi kuntien elatustukihenkilöstöä riippumatta siitä, ovatko he osa- tai kokoaikaisesti työllistyneet näihin tehtäviin sekä Kansaneläkelaitoksen palvelukseen tämän lain perusteella siirtynyttä henkilöstöä kokonaisuudessaan. Irtisanomiskielto olisi voimassa lain voimaantulosta lukien.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että 2.—9. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 21 ja 45 § muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset**1. lakiehdotus**

21 §

Takautumissaatavan perimättä jättäminen

Kansaneläkelaitoksen on elatusvelvollisen hakemuksesta jätettävä takautumissaatava perimättä siltä osin kuin elatusavun maksamisen laiminlyönti on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä.

(2—4 mom. kuten HE)

45 §

Henkilöstön asema

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tämän lain toimeenpanoa koskevien uudelleenjärjestelyjen perusteella työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa henkilön palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy ottamasta vastaan työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain

7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta tehtävää tai virkaa. Tämä kiello on voimassa viisi vuotta tämän lain voimaantulosta. Kielto koskee kunnan palvelukseen jäävää elatusvalain (671/1998) mukaisia tehtäviä hoitanutta henkilöstöä sekä 1 momentin perusteella Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtynyttä henkilöstöä kokonaisuudessaan. (Uusi)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että Kansaneläkelaitokselle siirtyvien tehtävien hoitoon ei haeta henkilöstöä avoimella hakumenettelyllä ennen kuin kunnissa elatuskiasioita hoitaneiden henkilöiden halukkuus siirtyä Kansaneläkelaitoksen palvelukseen on selvitetty.*
2. *Eduskunta edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriö seuraa, miten elatus-tuen toimeenpano yhteistyössä kuntien ja Kansaneläkelaitoksen kanssa toteutuu, ja millä tavalla elatuskätehtäviä kunnissa hoitaneen henkilöstön asema järjestyy.*

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Håkan Nordman /r
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Pertti Salovaara /kesk (osittain)
	(osittain)	Paula Sihto /kesk
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Arja Karhuvaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Lenita Toivakka /kok (osittain)
	Marjaana Koskinen /sd	Erkki Virtanen /vas.
	Jukka Mäkelä /kok	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää,
valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

VASTALAUSE

Perustelut*Henkilöstön asema elatustukitehtävien siirrossa kunnista Kansaneläkelaitokselle*

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (puitelain) selkeä lähtökohta ja jopa ehtosen hyväksymiselle eduskunnassa oli, ettei henkilöstön asema kohtuuttomasti lain täytäntöönpanoon liittyvien tehtäväjärjestelyjen ja -siirtojen seurauksena heikkene. Hallituksen esitys elatustukilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 49/2008 vp) romuttaisi toteutessaan tämän periaatteen, koska siinä pykäläkikailun turvin liikkeenluovutus rajataan kosemaan vain pientä osaa elatustukiasioita kunnissa hoitavista henkilöistä. Tämä on sitäkin merkellisempää, koska eduskunnalle on samaan aikaan annettu hallituksen esitykset kuluttajaneuvonnan sekä holhoustoimen edunvalvontapalveluiden siirtämisestä kunnilta valtiolle (HE 45/2008 vp ja HE 54/2008 vp). Näissä esityksissä, toisin kuin elatustukilakiesityksessä, henkilöstölle puitelain mukaisesti turvataan oikeus halutessaan siirtyä uuden työnantajan palvelukseen ja heidän oikeutensa määräytyvät liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti.

Hallituksen esityksessä sekä siirtyvän että kuntiin jäävän henkilöstön irtisanomissuoja jäi turvaamatta. Valiokunta piti tilannetta varsin ongelmallisena sekä henkilöstön aseman, kuntien aseman että puitelain periaatteiden kannalta. Valiokunta arvioi esityksen puutteita ja ongelmia mietinnössään varsin ansiokkaasti ja päätyi muuttamaan lakiesitystä niin, että sekä siirtyvän että kuntiin jäävän henkilöstön irtisanomissuoja ratkaisevasti parannetaan. Lisäksi valiokunta esittää lausumia seurannasta ja henkilöstön palkkaamisesta, jotka myös turvaavat jatkossa henkilöstön asemaa.

Valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan halunnut poiketa peruskysymyksessä eli liikkeenluovutuksen soveltamisesta hallituksen esityksen peruslinjasta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei pui-

telain henki eikä kirjainkaan toteudu henkilöstön aseman osalta elatustukitehtävien siirrossa kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Tämä voi pahimmillaan vaarantaa tai jopa vahingoittaa puitelain toteutumista. Siksi olimme pakotettuja tekemään tämän vastalauseemme, jossa esitämme muutosesityksen, jolla turvataan puitelain parhaiden periaatteiden toteutuminen ja henkilöstön asema elatustukitehtävien siirrossa kunnilta Kansaneläkelaitokselle.

Hallituksen esityksen mukaan elatustuen rahoitusvastuun siirto kunnilta valtiolle toteutetaan valtion talousarvion kannalta kustannusneutraalisti. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusmomentilta tullaan kehyspäättöksen mukaisesti vähentämään valtiolle syntyvien kustannusten nettomäärää vastaavasti vuonna 2009 noin 72 miljoonaa euroa ja myöhempinä vuosina vuoden 2009 hinnoin noin 96 miljoonaa euroa. Jos vain pieni osa henkilöstöstä siirtyy Kansaneläkelaitokselle ja pääosa jää kuntiin, toteutuu tehtävien siirron rahoitusmuutos valtiovarainministeriön parhaiden periaatteiden mukaisesti: tehtävistä iso osa ja palkkakustannukset miltei kokonaan jäävät kunnille, mutta valtionosuudet viedään. Tämmöinen ei ole mistään kotoisin; kuntia on kohdeltava aidosti kustannusneutraalisti.

Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyvien määrä todellisten tehtäväsiirtojen mukaan

1. lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin muuttaminen. Ehdotamme säännöksen muotoilemista niin, että kaikilla kunnissa elatustukiasioita päätoimisesti hoitavilla, joiden tehtävät siirtyvät Kansaneläkelaitokselle elatustukilain muuttessa, on halutessaan oikeus siirtyä Kansaneläkelaitoksen palvelukseen. Ehdotuksemme mukaan "Jokaiselle päätoimisesti Kansaneläkelaitokselle siirtyviä tehtäviä kunnassa tämän lain voimaan tullessa hoitavalle taataan halutessaan pääsy uuden työnantajan palvelukseen".

Valiokunnan enemmistö hyväksyi hallituksen esityksen, että valintaoikeus siihen, kuka siirretään Kansaneläkelaitoksen palvelukseen ja siirtyvän henkilöstön määrä jätettäisiin yksinomaan Kansaneläkelaitoksen päätettäväksi niissä elatustukiasioissa, joissa tehtävät siirtyvät kunnista Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi.

Tällä hetkellä eri kunnissa on elatustukitehtävissä yhteensä 201 kokopäiväistä työntekijää. Kokoaikaisten työntekijöiden lisäksi eri kunnissa tehdään osa-aikaisesti yhteensä 174 henkilötyövuotta elatustukitehtäviä. Kansaneläkelaitos on esittänyt valiokunnalle arvion, että se tulee tarvitsemaan elatustukeen ja elatusavun perintään liittyvien tehtävien hoitamiseen ainoastaan 40 henkilötyövuotta.

Kansaneläkelaitoksen arvio tulevasta henkilöstötarpeestaan uusien tehtävien hoitamiseksi ei ole uskottava. Uskottavaa ei myöskään ole, että kuntiin jäisi siirron jälkeen niin paljon elatustukitehtäviä, että kaikille kuntiin jääville — jos Kelan arvio 40 palkattavasta toteutuu — löytyisi mielekästä tekemistä elatustukitehtävistä. Siksi edellytämme, että kunnissa nyt elatustukia päätyönään tekeville henkilöstölle, jonka tehtävät siirretään tällä lailla Kansaneläkelaitokselle, tulee taata halutessaan pääsy Kansaneläkelaitoksen palvelukseen.

Liikkeenluovutussäännösten mukaisen turvan soveltaminen Kelalle siirtyvään henkilöstöön

1. lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin muuttaminen. Ehdotamme säännöstä muutettavaksi siten, että elatustukilakiesityksen 45 §:n 2 momentin 3 ensimmäistä virkettä korvataan säännöksellä, jonka mukaan "Kuntien palveluksessa olevien työntekijöiden ja viranhaltijoiden työ- ja virkasuhteisiin sovelletaan niissä tapauksissa, joissa henkilöstön pääasialliset tehtävät siirtyvät tämän lain säätämisen seurauksena Kansaneläkelaitokselle, työsopimuslain 10 §:n (55/2001), kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n (304/2003) ja kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain 13 §:n 2 momentin

(169/2007) tarkoittamia liikkeenluovutusta koskevia määräyksiä". Liikkeenluovutussäännöksiä soveltamalla turvataan Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyvän henkilöstön työehdot ja niiden noudattaminen myös elatustukitehtävien siirron jälkeen uuden työnantajan palveluksessa.

Hallituksen esittämän elatustukilain 45 §:n 2 momentin kolme ensimmäistä virkettä poikkeavat olennaisesti niin työsopimuslain kuin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännöksistä, jotka koskevat liikkeen luovutusta ja siinä noudatettujen työehtojen suojaa uuden työnantajan palveluksessa. Valiokunnan enemmistön hyväksymässä pykälässä siirtyvään henkilöstöön sovellettaisiin Kelan työehtosopimusta ja kunnallisten virka- ja työehtosopimusten soveltaminen siirtyvään henkilöstöön lakkaisi siirtohetkellä.

Valiokunnan mietinnön perustelut ja kanta elatustukilain 45 §:n 2 momenttiin ovat ristiriidassa keskenään. Perusteluissa valiokunta toteaa, että kuntien palvelurakennemuutostusta koskevan lain (puitelain) 13 §:n 2 momentti ja sen viittaus liikkeenluovutussääntöjen soveltamiseen "koskee myös tehtävien siirtoja valtiolle ja Kansaneläkelaitokselle. Näitä tehtäväsiirtoja ei ole rajattu mainitussa lainkohdassa sen soveltamisen ulkopuolelle".

Näistä mietinnössä esitetyistä oikeista arvioista huolimatta valiokunnan mietinnössä hyväksytään hallituksen esityksen 45 §:n 2 momentti muodossa, joka selvästi ja usean asiantuntijalausunnan perusteella on ristiriidassa kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain 13 §:n 2 momentin kanssa ja ristiriidassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n liikkeenluovutussäännöksen kanssa.

Valiokunnan kuulemat oikeudelliset asiantuntijat ovat katsoneet, että tältä osin ehdotus on ristiriidassa jo hieman yli 20 vuotta valtionhallinnossa noudatetun käytännön kanssa. Mainitussa laissa tarkoitettua uudelleenjärjestelyä, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 45 § muutettuna seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotus

45 §

Henkilöstön asema

Jokaiselle päätoimisesti Kansaneläkelaitokselle siirtyviä tehtäviä kunnassa tämän lain voimaantullessa hoitavalle taataan halutessaan pääsy uuden työntäjän palvelukseen

Kuntien palveluksessa olevien työntekijöiden ja viranhaltijoiden työ- ja virkasuhteisiin sovelletaan niissä tapauksissa, joissa henkilöstön pääasialliset tehtävät siirtyvät tämän lain säätä-

misen seurauksena Kansaneläkelaitokselle, työ-sopimuslain 10 §:n (55/2001), kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n (304/2003) ja kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain 13 §:n 2 momentin (169/2007) tarkoittamia liikkeenluovutusta koskevia määräyksiä. Jos henkilöllä Kansaneläkelaitoksen tehtävään siirtymishetkellä on oikeus kunnallisen eläkelain muuttamisesta annetun lain (713/2004) voimaantulosäännöksen 19 momentissa tarkoitettuun lisäeläkeosuuteen, tämä oikeus säilyy, jos palvelus Kansaneläkelaitoksessa jatkuu välittömästi siirtymisestä lukien valtion eläkelain voimaantulon jälkeen annetun lain (1296/2006) 3 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla yhdenjaksoisesti kunnallisen eläkelain muuttamisesta annetun lain (713/2004) voimaantulosäännöksen 17 momentissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen vanhuuseläkeikään tai työkyvyttömyyden alkamiseen saakka.

(3 mom. kuten StVM)

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2008

Erkki Virtanen /vas
Marjaana Koskinen /sd