Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asia **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 210/2016 vp); asiantuntijakuuleminen 10.11.2016**

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa linjataan, että hallitus uudistaa työttömyysturvaa tiukentamalla työttömien velvollisuutta ottaa vastaan työtä ja osallistua aktiivitoimiin. Linjaus toteutetaan esittämällä eduskunnalle työttömyysturvalain muuttamista. Muutoksilla korostetaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä.

Ehdotetut muutokset liittyvät erityisesti perustuslain 18 ja 19 §:iin. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta ja edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentulon turvaavan etuuden saamiselle (muun muassa PeVL 46/2002 vp ja PeVL 2/2012 vp ja niissä mainitut lausunnot). Tällaiset ehdot voivat työttömyysturvassa olla sellaisia, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä eli toteuttamaan perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön. Työttömyysturvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Jos työttömyysetuuden epäämistä käytetään sanktiona, sen tulee olla perustellussa suhteessa siihen, millaisia työllistymistä edistäviä toimia on ollut tarjolla ja mitä työttömän henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksettomat määräajat eivät voi olla niin pitkiä, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen perustoimeentuloa koskevan velvoitteen kiertämiseksi.

Jos työnhakija saa työpaikan, mutta jättää työn aloittamatta ilman pätevää syytä, korvaukseton määräaika olisi 90 päivää nykyisen 60 päivän sijasta. Työsuhteen aloittamatta jättämistä voidaan pitää työvoimapoliittisesti arvioituna yhtä moitittavana menettelynä kuin työstä eroamista. Molemmissa tilanteissa henkilö aiheuttaa itse työttömyytensä, sillä työttömyyden vaihtoehtona olisi työssä oleminen.

Työstä kieltäytymisestä asettava korvaukseton määräaika alkaisi vasta 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi työnhakijan varautumisen korvauksettoman määräajan alkamiseen ja näin turvaisi henkilön toimeentuloa korvauksettoman määräajan aikana. Korvauksettoman määräajan alkamista ei siirrettäisi lomautuksen ja lomautukseen rinnastettavan syyn perusteella työttöminä olevien kohdalla, vaan korvaukseton määräaika alkaisi nykyistä vastaavasti työstä kieltäytymisestä lukien. Muuten lomautetun olisi mahdollista esimerkiksi määräaikaisen lomautuksen lopussa kieltäytyä työstä ilman työttömyysetuuden menetystä. Ehdotetulla

säännöksellä pyritään varmistamaan työttömyysturvaseuraamuksen yhdenmukaisuus työttömyyden perusteesta riippumatta.

Työttömyysturvalain säännöksiä työstä kieltäytymistä ja työstä eroamista työpaikan sijainnin perusteella yksinkertaistettaisiin. Nämä säännökset liittyvät perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa ainakin lausunnoissa PeVL 4/1984 vp, PeVL 46/2002 vp ja PeVL 11/2010 vp. Arvioitaessa työstä kieltäytymistä tai työstä eroamista työpaikan sijainnin perusteella merkitystä olisi vain päivittäisen työmatkan kestolla. Sen sijaan työpaikan sijainnilla työnhakijan työssäkäyntialueella tai sen ulkopuolella ei olisi merkitystä. Ehdotetut muutokset olisivat sopusoinnussa liikkumisvapauden kanssa ja yksinkertaistaisivat säännösten toimeenpanoa työ- ja elinkeinotoimistoissa. Jos työnhakijalla on auto käytettävissään, hänen edellytettäisiin käyttävän sitä työmatkoihin myös 80 kilometriin kotoa ulottuvan työssäkäyntialueen ulkopuolella. Oman auton hankkimista ei edellytettäisi.

Työttömyysetuus on vastikkeellinen etuus, jonka saaminen edellyttää, että työnhakija hakee ja on valmis ottamaan vastaan hänelle tarjottua työtä. Tarjotusta työstä voi kieltäytyä ilman työttömyysetuuden menetystä ammattitaitosuojan perusteella, jos tarjottu työ ei vastaa työnhakijan koulutukseen tai työkokemukseen perustuvaa ammattitaitoa. Ammattitaitosuojaa koskeva säännös liittyy jokaisen oikeuteen hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tämä oikeus on myös työttömällä työnhakijalla. Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteutumista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että työttömällä henkilöllä tulee olla kohtuullisen alkuajanjakson (a reasonable initial period) aikana mahdollisuus kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä ilman työttömyysetuuden menetystä, jos tarjottu työ ei vastaa hänen aiempaa työkokemustaan ja ammatillisia taitojaan.

Ammattitaitosuoja määräytyisi jatkossakin työnhakijan koulutuksen tai työkokemuksen perusteella ja olisi kestoltaan kolme kuukautta. Ammattitaitosuojan aikana työnhakija voisi kieltäytyä myös sellaisesta kokoaikatyöstä, jossa palkka ja mahdollisesti maksettava työttömyysetuus olisi työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämisen jälkeen pienempi kuin henkilölle työttömyyden perusteella maksettava työttömyysetuus (ns. tulovertailu). Näin työnhakija voisi työttömyyden alkuvaiheessa hakea vain paitsi ammattitaitoaan myös aikaisempaa tulotasoaan vastaavaa työtä. Työttömyyden jatkuessa työnhakija olisi velvollinen ottamaan vastaan myös pienempipalkkaista kokoaikatyötä. Osa-aikatyöstä voisi jatkossakin aina kieltäytyä tulovertailun perusteella.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt joissakin tilanteissa yksilön oikeusasemaa koskevan sääntelyn epätarkkuutta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on todennut esimerkiksi lausunnossaan PeVL 25/1997 vp, että korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita koskevissa säännöksissä käytetään paljon joustavia käsitteitä.

Työttömällä olisi pääsääntöisesti velvollisuus osallistua hänelle tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin ja niihin verrattaviin muihin palveluihin silloinkin, kun kyseisestä palvelusta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Lähtökohtana olisi jatkossakin, että TE-toimisto ja työnhakija sopivat palveluista työllistymissuunnitelmassa.

Työttömyysturvalaissa määritellään tyhjentävästi työllistymistä edistävät palvelut. Myös muista kuin erikseen määritellyistä työllistymistä edistävistä palveluista kieltäytymisestä ja palvelun keskeyttämisestä seuraisi korvaukseton määräaika, jos kieltäytymiselle tai keskeyttämiselle ei ole työvoimapoliittisesti arvioituna pätevää syytä.

Ehdotettu säännös koskisi muita työvoimaviranomaisen järjestämiä tai hankkimia kohtuullisia palveluita, jotka ovat verrattavissa sellaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden järjestämisestä säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Korvaukseton määräaika voisi seurata vain työvoimaviranomaisen järjestämästä palvelusta kieltäytymisestä ja keskeyttämisestä ja vain sellaisista palveluista, jotka olisivat verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin. Lisäksi palvelun tulisi olla työnhakijan kannalta kohtuullinen. Säännöksen muotoilussa on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 25/1997 vp,

(HE 152/1997 vp) esittämät huomiot samantyyppisestä työttömyysturvalain (602/1984) säännöksestä.

Kotoutujien alkukartoitus muodostaa pohjan kotoutumisen tueksi järjestettäville palveluille ja on merkitykseltään verrattavissa työllistymissuunnitelman laatimiseen. Tästä syystä kotoutujilla olisi jatkossa velvollisuus osallistua alkukartoitukseen työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Laiminlyönnistä asetettava seuraamus olisi sama kuin työllistymissuunnitelman laatimisen laiminlyönnistä.

Kotoutujien kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää työvoimakoulutuksena tai työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisena opiskeluna. Työvoimakoulutuksena järjestettävästä kotoutumiskoulutuksesta kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä voi seurata työttömyysetuuden menetys. Esityksen mukaan myös omaehtoisena opiskeluna järjestettävästä kotoutumiskoulutuksesta kieltäytymisestä tai keskeyttämisestä ilman työvoimapoliittisesti pätevää syytä seuraisi työttömyysetuuden menetys. Kotoutumiskoulutuksesta asetettava seuraamus ei olisi enää riippuvainen koulutuksen järjestämistavasta.

Laati: vanhempi hallitussihteeri Johanna Nyberg