Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 210/2016 vp eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan keskeiset työttömyysturvalakiin ehdotetut muutokset olisivat:

Työstä kieltäytyminen

1) Työstä kieltäytymisestä aiheutuvan korvauksettoman määräajan korottaminen 30 päivällä
2) Korvauksettoman määräajan alkamisajankohdan uudelleenmäärittely
3) Työn vastaanottovelvollisuutta koskevien kriteerien yhdenmukaistaminen
4) Pätevä syy kieltäytyä tulo- ja kuluvertailun perusteella kokoaikatyöstä vain ammattitaitosuojan aikana
5) Pätevä syy erota työstä kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta edellyttäen, että päivittäisen työmatkan kesto ylittää säädetyt rajat (työssäkäyntialueesta riippumatta)

Työllistymissuunnitelman laatiminen ja osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin

6) Työttömyysetuuden menetys työnhakijan kieltäydyttyä ilman pätevää syytä hänelle tarjotusta työttömyysturvalaissa tarkoitetusta työllistymistä edistävästä palvelusta, vaikka osallistumisesta palveluun ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa

Maahanmuuttajille tarjottavat palvelut ja niiden velvoittavuus

7) Kotoutujien alkukartoituksen rinnastaminen työllistymissuunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen
8) Korvauksettoman määräajan asettaminen kieltäytymisestä työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta tai opintojen keskeyttämisestä ilman pätevää syytä
9) Työssäolovelvoitteen asettaminen toistuvasta työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä

Ehdotettujen lainmuutosten tavoitteena on nopeuttaa työn vastaanottamista ja lyhentää työttömyysjaksoja tiukentamalla työttömien velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllistymistä edistäviin aktiivitoimenpiteisiin (s. 1, 14–16).

Ehdotetuilla lainmuutoksilla on liittymäkohtia perustuslain 6, 9, 18, 19 ja 80 §:iin. Tarkastelen kutakin lainmuutosehdotusta seuraavassa erikseen.

1) Työstä kieltäytymisestä aiheutuvan korvauksettoman määräajan korottaminen 30 päivällä

Työttömän kieltäytyessä ilman pätevää syytä avoimesta työpaikasta johon hänet on valittu, hänelle asetettaisiin 90 päivän korvaukseton määräaika. Nykyisin korvaukseton määräaika on 60 päivää. (HE, s. 14) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että ”[s]anktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi.” (PeVL 2/2012 vp, s. 2)

Kysymys kuuluu, onko ehdotettu 90 päivän korvaukseton määräaika hyväksyttävässä suhteessa työstä kieltäytymiseen. Hallituksen esityksen (s. 28–29) mukaan työsuhteesta kieltäytymistä voidaan pitää työvoimapoliittisesti yhtä moitittavana kuin työstä eroamista ilman pätevää syytä. Voimassa olevan työttömyysturvalain 2 a luvun 1.1 §:n mukaan työstä eroaminen ilman pätevää syytä johtaa 90 päivän korvauksettomaan määräaikaan.

Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn perusteluun: työstä kieltäytyminen rinnastuu työstä eroamiseen ilman pätevää syytä. Lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

2) Korvauksettoman määräajan alkamisajankohdan uudelleenmäärittely

Työstä kieltäytymisen perusteella asetettava korvaukseton määräaika alkaisi 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä. Nykyisin seuraamus asetetaan yleensä takautuvasti, jolloin osa korvauksettomasta määräajasta on jo kulunut, kun asiaa ryhdytään selvittämään ja työnhakija saa tietää seuraamuksen asettamisesta. (HE, s. 14) Hallituksen esityksen mukaan

(s. 29) säännöksessä määritelty määräajan alkamisajankohta edesauttaisi työstä perusteetta kieltäytyneen varautumista korvauksettomaan määräaikaan. Työtön voisi työhön hakeutumalla vaikuttaa toimeentulonsa tasoon.

Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn perusteluun. Kyse on pitkälti teknisestä muutoksesta, jolla ei ole vaikutusta itse korvauksettoman määräajan pituuteen. Lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Työstä kieltäytymisen tarkemman ajankohdan määrittämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tavoitteena on varmistaa yhdenmukainen soveltamiskäytäntö. Tavoite on linjassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko asiasta säätää laintasoisesti työttömyysturvalaissa, sillä työstä kieltäytymisen ajankohta määrittää myös työvoimapoliittisen menettelyn toistuvuutta (TTurvaL 2 a luku 14 §). Toistuvasta (kaksi kertaa kuudessa kuukaudessa) työvoimapoliittisesta menettelystä kun seuraa työttömyysetuuden menettäminen toistaiseksi. Perustuslain 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää laissa.

3) Työn vastaanottovelvollisuutta koskevien kriteerien yhdenmukaistaminen

Työn vastaanottamisvelvollisuutta laajennettaisiin siten, että työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjottua työtä olisi otettava vastaan samoin edellytyksin kuin työssäkäyntialueelta tarjottua työtä. Nykyisin työssäkäyntialueen ulkopuolella ei tarvitse käyttää työmatkoihin omaa autoa, vaikka auto olisi käytettävissä. (HE, s. 14)

Ehdotettu lainmuutos olisi johdonmukainen muutos sarjassa aiempia lainmuutoksia, joilla työ vastaanottovelvollisuutta koskevia on kriteerejä on yhdenmukaistettu (aiemmin esimerkiksi asuinkunnan käsitteestä luopuminen). Ratkaisevaa ei enää olisi työpaikan etäisyys kodista vaan yksinomaan työmatkaan kuluva aika. Työssäkäyntialueen määrittelyä yksinomaan työmatka-ajan perusteella voidaan pitää perusteltuna perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että nykyiset työmatka-aikaperustaiset kriteerit (kolme ja kaksi tuntia) eivät ole ongelmallisia perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatun liikkumisvapauden tai asuinpaikan valintaoikeuden näkökulmasta (PeVL 11/2010 vp, s. 3).

Lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

4) Pätevä syy kieltäytyä kokoaikatyöstä tulo- ja kuluvertailun perusteella vain ammattitaitosuojan aikana

Velvollisuutta ottaa vastaan tarjottua työtä laajennettaisiin myös siten, että työnhakijalla olisi pääsääntöisesti pätevä syy kieltäytyä tulo- ja kuluvertailun perusteella kokoaikatyöstä vain ammattitaitosuojan aikana. Nykyisin kokoaikatyöstä voi kieltäytyä tulo- ja kuluvertailun perusteella myös ammattitaitosuojan jälkeen. (HE, s. 15)

Nykyisin voimassa olevaa työttömyysturvalain 2 a luvun 5.1 §:n säännöstä muutettiin vasta hiljattain (31.12.2014/1374) siten, että myös tarjotusta kokoaikatyöstä tuli mahdolliseksi kieltäytyä tulo- ja kuluvertailun perusteella. Nyt siis ehdotetaan (osittaista) paluuta vanhaan oikeustilaan: pätevä syy kieltäytyä tulo- ja kuluvertailun perusteella kokoaikatyöstä koskisi jatkossa vain ammattitaitosuojan aikaa.

Tulo- ja kuluvertailua koskeva säännös sisältyi alun perin työttömyysturvan saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä annettuun asetukseen (862/1984, 3.1 §), jossa puhuttiin työstä yleensä, ei pelkästään osa-aikatyöstä. Asetuksen säännös sisällytettiin sellaisenaan vanhaan työttömyysturvalakiin (602/1984) vuonna 1990 tehdyllä lainmuutoksella (28.12.1990/1367), jolla lakiin lisättiin uusi 7 a §. Kyseisen pykälän mukaan kieltäytymisoikeus ei koskenut pelkästään osa-aikatyötä, vaan myös kokoaikatyötä. Kieltäytymisoikeus muutettiinkin koskemaan vain osa-aikatyötä vuonna 1993 tehdyllä lainmuutoksella (12.7.1993/665).

Tulo- ja kuluvertailuun perustuvan kieltäytymisoikeuden tarkoitus on sama kuin työmatkan kestoon perustuvassa kieltäytymisoikeudessa: estää työnhakijan kannalta kohtuuttomien tilanteiden synty. Ei voida pitää kohtuullisena, että työstä maksettu palkka työhön liittyvien kulujen jälkeen jäisi alhaisemmaksi kuin työttömyysetuus (ks. esim. TyVM 9/2014 vp, s. 4). Siinä missä työmatkan kestoon perustuva kieltäytymisoikeus kytkeytyy perustuslain 9.1 §:ään, tulo- ja kuluvertailuun perustuva kieltäytymisoikeus kiinnittyy perustuslain 18.1 ja 19.2 §:ään.

Tietääkseni perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut valtiosääntöoikeudellista näkökulmasta

nimenomaan tulo- ja kuluvertailuun perustuvaa kieltäytymisoikeutta. Näkemykseni mukaan hallituksen esitys on tältä osin ongelmallinen perustuslain 18.1 §:n näkökulmasta. Myös perustuslain 19.2 §:n on otettava lainmuutosehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon. Ongelmana on se, että ehdotuksessa ei tehdä eroa ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan ja perustyöttömyyspäivärahan/työmarkkinatuen välillä. On totta, että kuukausittainen ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha saattaa nousta varsin korkeaksikin (ka. 1.380 €/kk ajanjaksolla 1–8/2016). Työllisyyspolitikan näkökulmasta ei voida pitää perusteltuna sitä, että korkeahkoa ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaan saava työnhakija voisi kieltäytyä tarjotusta työstä yksinomaan siksi, että hänen tulonsa kustannusten jälkeen jäisi työttömyysetuutta pienemmäksi (ks. esim. HE 359/1992 vp, s. 6).

Sen sijaan sama ei päde perustyöttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavaan työttömään työnhakijaan. Heidän kohdallaan lainmuutosehdotus merkitsisi, että heidän työstään saamansa tulotaso voisi jäädä perustyöttömyyspäivärahaa tai täysimääräistä työmarkkinatukea (n. 703 €/kk) alhaisemmaksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea totesi vuonna 2015 Suomea koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisuissaan, että monet perustuslain 19.2 §:n mukaiseen perustoimeentulon turvaan kuluvat etuudet, kuten esimerkiksi työmarkkinatuki, ovat liian alhaisia Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) näkökulmasta. Tätä taustaa vasten olisi kyseenalaista, että lainsäädännöllä voitaisiin velvoittaa työtön työnhakija vastaanottamaan työtä, josta saatu palkka työhön liittyvien kulujen jälkeen jäisi alhaisemmaksi kuin työttömyyden perusteella maksettavat (varsin alhaiset) perustoimeentuloturvaetuudet. Työttömyysturvalain voimassa oleva säännös asettaa tosiasiassa eräänlaisen minimipalkan. Ehdotus olisi kyseenalainen ennen kaikkea perustuslain 18.1 §:n kannalta, sillä sen mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä. Säännökseen sisältyvään työtä koskevan perusoikeuden kannalta on kyseenalaista, että julkinen valta voisi velvoittaa työttömän työnhakijan vastaanottamaan työtä, josta saatu palkka ei riitä turvaamaan henkilön perustoimeentuloa.

Ehdotettua säännöstä voitaisiin muuttaa siten, että siinä tehtäisiin ero ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavien ja perustyöttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavien välillä. Lainmuutos koskisi siten vain ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavia työttömiä työnhakijoita. Tätä ratkaisua tulisi erikseen arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Toinen vaihtoehto olisi ulottaa

työttömyysturvalain 4 luvun soviteltu työttömyysetuus koskemaan tapauksia, joissa perustyöttömyyspäivärahalla tai työmarkkinatuella ollut työtöntyönhakija velvoitetaan vastaanottamaan työtä, josta saatu palkka työhön liittyvien kulujen jälkeen alittaa perustyöttömyysetuuden määrän. Tällöin soviteltua työttömyysetuutta maksettaisiin toistaiseksi. Järjestely muistuttaisi takuueläkettä.

Katson, että lainmuutosehdotusta ei voida tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

5) Pätevä syy erota työstä kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta edellyttäen, että päivittäisen työmatkan kesto ylittää säädetyt rajat (työssäkäyntialueesta riippumatta)

Henkilöllä olisi pätevä syy erota työstä kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta edellyttäen, että päivittäisen työmatkan kesto ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia, mutta työpaikan sijainnilla työssäkäyntialueen ulkopuolella ei enää olisi merkitystä. (HE, s. 15)

Lainmuutosehdotus on johdonmukainen yllä tarkastellun 3-kohdan kanssa, joten se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

6) Työttömyysetuuden menetys työnhakijan kieltäydyttyä ilman pätevää syytä hänelle tarjotusta työttömyysturvalaissa tarkoitetusta työllistymistä edistävästä palvelusta, vaikka osallistumisesta palveluun ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa

Työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen kieltäydyttyään ilman pätevää syytä hänelle tarjotusta työttömyysturvalaissa tarkoitetusta työllistymistä edistävästä palvelusta, vaikka osallistumisesta palveluun ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Nykyisin seuraamuksen asettaminen edellyttää pääsääntöisesti, että osallistumisesta palveluun on sovittu suunnitelmassa. Lisäksi seuraamussäännöksen soveltamisala laajennettaisiin kattamaan työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palveluiden lisäksi myös muut kuin työttömyysturvalaissa tarkoitetut työ- ja elinkeinotoimiston järjestämät työllistymistä edistävät palvelut. (HE, s. 15)

Hallituksen esityksessä todetaan, että koska työllistymistä edistävät palvelut määritellään tyhjentävästi työttömyysturvalaissa, säännös kieltäytymisestä seuraavasta korvauksettomasta määräajasta on täsmällinen ja täyttää siten perustuslain 80.1 §:n vaatimuksen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ehdotettu uusi säännös (2 a luvun 12.2 §:n 2 kohta) koskisi muita työvoimaviranomaisen järjestämiä tai hankkimia kohtuullisia palveluita, jotka ovat verrattavissa sellaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden järjestämisestä säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Vaikka säännöksessä käytetäänkin joustavaa käsitettä ”kohulliseksi katsottava palvelu”, hallituksen esityksen mukaan säännöstä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi lausunto (PeVL 25/1997). Työnhakijan menettelyn vaikutuksen hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta ratkaisisi aina työ- ja elinkeinotoimisto.

Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn perusteluun. Lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

7) Kotoutujien alkukartoituksen rinnastaminen työllistymissuunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen

Kotoutujien alkukartoitus rinnastettaisiin työllistymissuunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen. Jos kotoutuja ei saavu alkukartoitukseen eikä hänellä ole pätevää syytä menettelyynsä, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen, kunnes alkukartoitus tai sen laiminlyöty osa on tehty. Etuuden menetys olisi kuitenkin aina vähintään 15 päivää. Jos kotoutuja kieltäytyy alkukartoituksesta, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen vähintään 30 päivän ajalta. Työttömyysetuuden menettäminen ei edellyttäisi, että kartoituksesta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa.

Hallituksen esityksen (s. 16) mukaan lainmuutoksesta seuraisia, että vastaisuudessa alkukartoituksen laiminlyömisestä ei enää asetettaisi 60 päivän korvauksetonta määräaikaa kotoutumissuunnitelman toteuttamisen laiminlyömisestä. Lisäksi alkukartoituksen laiminlyömisestä aiheutuvan seuraamuksen soveltamisala laajenisi koskemaan kaikkia kotoutujia, kun seuraamuksen asettaminen ei olisi enää riippuvainen siitä, onko kartoituksesta sovittu suunnitelmassa.

Katson, että lainmuutosehdotus edistää maahanmuuttajien yhdenvertaista kohtelua, ja niinpä se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

8) Korvauksettoman määräajan asettaminen kieltäytymisestä työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta tai opintojen keskeyttämisestä ilman pätevää syytä

Työnhakijalle, joka kieltäytyy kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta tai ilman pätevää syytä keskeyttää opinnot, asetettaisiin 60 päivän korvaukseton määräaika. Seuraamus vastaisi työvoimakoulutuksesta kieltäytymisestä ja koulutuksen keskeyttämisestä asetettuja seuraamuksia. (HE, s. 16)

Koska omaehtoista opiskelua tuetaan nimenomaan työttömyysetuudella, on perusteltua, että opiskelusta kieltäytymisen tai opiskelun keskeyttämisen seuraamus on sama kuin työvoimakoulutuksesta kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä.

Lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

9) Työssäolovelvoitteen asettaminen toistuvasta työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä

Työttömyysturvalain voimassa olevan 2 a luvun 14 §:n mukaan työttömälle työnhakijalle asetetaan työssäolovelvoite eli hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, jos työnhakijan työvoimapoliittisesti moitittavana pidettävä menettely on toistuvaa (kaksi kertaa puolen vuoden kuluessa). Edellisessä kohdassa käsitellyn lainmuutosehdotuksen seurauksena myös kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun liittyvä työvoimapoliittisesti moitittava menettely otettaisiin huomioon toistuvuutta arvioitaessa. (HE, s. 16)

Koska omaehtoista opiskelua tuetaan nimenomaan työttömyysetuudella, on perusteltua, että seuraamus toistuvasta opiskelusta kieltäytymisestä tai opiskelun keskeyttämisestä on sama kuin muusta toistuvasta työvoimapoliittisesi moitittavasta menettelystä.

Lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Johtopäätös

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainmuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä lukuun ottamatta yllä 4. kohdassa käsiteltyä muutosehdotusta. Sitä tulisi muuttaa, jotta se täyttäisi perustuslain 18.1 ja 19.2 §:n asettamat vaatimukset.

Espoossa 9.11.2016



Toomas Kotkas
Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori