Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 10.11.2016 KELLO 10.00
HE 210/16 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakiehdotusten yleisenä tarkoituksena on esityksen mukaan lyhentää työttömänä olevien henkilöiden työttömyysjaksoja ja nopeuttaa heille tarjotun työn vastaanottamista. Tähän pyritään ehdotuksilla, joilla työttömyysetuuksien menettämisen uhalla tiukennetaan työttömien velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin toimenpiteisiin. - Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa tarkastellaan ehdotettujen säännösten suhdetta PL 19,2 §:n säännökseen , joka koskee perustoimeentulon turvaamisvelvoitetta mm. työttömyyden aikana , ja jonkin verran myös suhdetta PL 80§:n säännökseen, jossa mm. edellytetään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäväksi lailla. Nämä seikat tässä lähinnä ansaitsevatkin huomiota arvioitaessa lakiehdotusten valtiosäännönmukaisuutta.

- - - - - - -

Perustuslain 19 §;n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla ”oikeus perustoimeentulon turvaan” muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslain 19 §:n säännös kokonaisuudessaan vastaa täysin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa Hallitusmuotoon lisättyä 15 a §:ää. Perusoikeusuudistuksen säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin ko. 2 momentista mm.(HE 309/93 vp, s.70 - 71):

> ”Säännöksen tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsisi pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. ----- Lainkohdan 2 momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille,että järjestelmiin voidaan

sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

------ Perustoimeentulon turvan riittävyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet .”

Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi momentissa tarkoitetusta perustoimeentulon turvasta mm. (pevm 25/94 vp,s.10):

”Perustoimeentulon käsite olisi perustelujen mukaan voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä kiinnittyisi suoraan joihinkin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaista olisi, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti.”

Perustuslakivaliokunnan yleisestä suhtautumisesta PL 16 §:n 2 momentin (tai sitä edeltäneen HM 15 a §:n 2 momentin) säännökseen myöhemmässä tulkintakäytännössään saa varsin hyvän kuvan lausunnosta, jonka valiokunta vuoden 2012 valtiopäivillä antoi työttömyysturvalain muuttamisesta . Valiokunta totesi siinä (pevl 2/12 vp):

”....Työttömyysturvan ehtojen arvioinnissa lähtökohtana on perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan. Valiokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta on niin ikään hyväksynyt sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Sanktiona 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 (ks. PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymisen seuraamuksista. Nykyisin työnhakija, joka kieltäytyy ilman pätevää syytä työllistymissuunnitelman laatimisesta, menettää oikeutensa työttömyysetuuteen lähtökohtaisesti 60 päivän ajalta. Ehdotetun 10 §:n mukaan korvaukseton määräaika olisi aina vähintään 30 päivää, mutta jatkuisi tämän jälkeenkin siihen asti, kunnes työnhakija osallistuu suunnitelman laatimiseen. Työnhakijan pysyvä kieltäytyminen työllistymissuunnitelman laatimisesta ilman työvoimaviranomaisen hyväksymää pätevää syytä johtaisi siten työttömyysetuuden menettämiseen siihen saakka, kunnes työnhakija osallistuu suunnitelman laatimiseen. Valiokunta on aikaisemmassa yhteydessä pitänyt esimerkiksi viiden kuukauden korvauksetonta ajanjaksoa verraten pitkänä, kun kyse on ollut työnhakijan toimintaan perustuvasta sanktiosta (PeVL 50/2005 vp, s. 3/I).

Jos seurataan valiokunnan vuoden 2012 kannanoton tulkintalinjoja, näyttäisi nyt tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa olevan vain yksi muutos, joka voisi olla PL 16,2 §:n kannalta ongelmallinen. Työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:n nykyisen säännöksen mukaan työnhakija, joka ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä, menettää säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä oikeutensa työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta. Pykälän ehdotetun uuden sanamuodon mukaan työntekijä, joka ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu, menettää oikeutensa työttömyysetuuteen 90 päivän ajaksi. Nykyisessä säännöksessä ja ehdotetussa säännöksessä asetetut edellytykset tällaiselle menettämisseuraamukselle eivät ole yhteneväiset, mutta merkittävänä piirteenä muutoksessa voidaan kuitenkin todeta, että aika, jolta oikeus työttömyysetuuteen menetetään, muuttuu tietyissä tilanteissa 60 päivästä 90 päiväksi. Valiokunnan 2012 kannanotossa edellytetään, että sanktiona käytettävän etuuden menettämisen täytyy olla asiallisesti perustellussa suhteessa tarjolla olleisiin työllisyyspalveluihin ja siihen, mitä työttömän syyksi voidaan asiassa lukea, ja ettei korvauksetta jääviä ajanjaksoja voida muodostaa niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista johtuvan velvoitteen kiertämisiksi. Jos tällaisia kriteerejä seurataan, voidaan nähdäkseni hyvin katsoa, että nyt ehdotettu työttömyysedun menettämisaikaa koskeva järjestely ei ole ristiriidassa PL 19,2 §:sta lainsäätäjälle johtuvan velvoitteen kanssa. Tätä päätelmää osaltaan tukee myös se , miten valiokunta samassa lausunnossa myöhempänä toteaa aikaisempaan lausuntoonsa viitaten pitäneensä sanktiona käytettyä viiden kuukauden korvauksetonta jaksoa (vain) ”verraten pitkänä”.

- - - - - - -

Työttömyysturvalain 10 luvun muutetun 4 §:n 1 momentin mukaan työttömyysetuutta ”voidaan” maksaa tiettyjen seikkojen estämättä. Valiokunnan on lausunnoissaan kai useinkin syytä suhtautua pidättyvästi lakitekstin yksittäisten sanojen tarkasteluun. Valiokunta on kuitenkin joissain tilanteissa pitänyt tarpeellisena puuttua viranomaisen harkintavaltaan viittaavan ”voi”-sanan käyttöön lakitekstissä silloin, kun ei ole kyse harkinnanvaraisista eduista, vaan yksilölle lain mukaan kuuluvasta oikeudesta. Kun ehdotetussa kohdassa ei nähdäkseni ole kysymys työttömyysedun maksamisen harkinnanvaraisuudesta, olisi sanamuotoa syytä muuttaa.