Olli Mäenpää
15.11.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 210/2016 vp)

Pätevä syy kieltäytyä kokoaikatyöstä

1. lakiehdotuksen 2 a luvun 5 ja 8 §:n sisältämien muutosehdotusten mukaan työnhakijalla ei yleensä olisi pätevää syytä kieltäytyä kokoaikatyöstä, jossa palkka ja mahdollisesti maksettava työttömyysetuus olisi työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämisen jälkeen pienempi kuin henkilölle työttömyyden perusteella maksettava työttömyysetuus. Ainoastaan ammattitaitosuojan aikana työnhakija voisi kieltäytyä myös tällaisesta kokoaikatyöstä.

Sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua arvioida siltä kannalta, että perustuslain 18 §:n 1 ja 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta, edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana.

Lakiehdotuksella voidaan arvioida olevan perusoikeuksien turvaamiseen perustuva hyväksyttävä tavoite. Se toteuttaa perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen erityisesti oikeutta työhön koskevan perusoikeuden osalta. Lisäksi sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Toisaalta lakiehdotus tiukentaisi samalla työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä, sillä työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyisi 2 a luvun 4 §:ää koskevan ehdotuksen määrittelemien tarkempien edellytysten mukaan, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä. Ehdotusta on tältä kannalta arvioitava etenkin perustuslain 19 §:n 2 momentissa määritellyn velvoitteen kannalta taata lailla perustoimeentulon turva työttömyyden aikana.

Työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä voidaan säännellä lailla ja niillä voidaan myös pyrkiä edistämään työttömän työllistymistä (PeVL 50/2005 vp; PeVL 2/2012 vp). Lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluu määritellä työttömyysetuuden saamisen edellytykset ja sisältö niin, että perustoimeentulon turva toteutuu myös työttömyyden aikana. Yksilön perustoimeentulon turva ei kuitenkaan voi muodostua perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta, sillä perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva työttömyyden aikana merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (esim. PeVL 25/2013 vp).

Hallituksen esitykseen sisältyvä muutosehdotus merkitsisi tältä osin paluuta työttömyysetuuden myöntämisedellytyksien sääntelyyn, joka oli voimassa 31.12.2014 saakka. Tämän aikaisemman, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lainsäädännön mukaan tulo- ja kuluvertailua koskevaa säännöstä ei sovellettu kokoaikatyöhön. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 2/2012 vp hallituksen esityksessä (HE 111/2011 vp) ehdotettua uutta 2 a lukua, joka sisälsi nyt ehdotettua muutosta vastaavan sääntelyn. Valiokunta katsoi, että lakiehdotus oli tältä osin käsiteltävissä tavallisena lakina.

Valiokunta totesi luvusta muun muassa seuraavat näkökohdat:

> ”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.”

> ”Uuden 2 a luvun säännökset perustuvat suurelta osin voimassa olevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn sääntelyyn, eikä kokonaan uusia työttömyysetuuksien ehtoja tai sanktioita ehdoteta. Useimmat nykytilaan ehdotetuista muutoksista selkeyttäisivät ja parantaisivat työnhakijan oikeusturvaa sekä edistäisivät työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua eikä valiokunnalla ole niistä huomautettavaa.”

Nyt arvioitavan muutosehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on edelleen perusteltua pitää lähtökohtana perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä tältä osin. Hallituksen esitykseen ei myöskään sisälly sellaisia sääntelyn sisältöön kohdistuvia uudenlaisia ehdotuksia, joiden vuoksi arviointia olisi perusteltua muuttaa. Näin ollen ehdotettu velvollisuus ottaa vastaan tarjottu työ siten, että työnhakijalla olisi pääsääntöisesti pätevä syy kieltäytyä tulo- ja kuluvertailun perusteella kokoaikatyöstä vain ammattitaitosuojan aikana, ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.