Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 26.10.2017 KELLO 10.00
HE 124/17 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Esityksen lakiehdotusten tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteen kannalta keskeinen ja samalla valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta merkittävin kohta ehdotuksessa on työttömyysturvalain muuttaminen niin, että ”työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta ” jollakin laissa erikseen määritellyllä tavalla.. - Esityksen perusteluihin sisältyy lyhyehkö suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jossa on myös viittauksia perustuslakivaliokunnan aikaisempiin, samankaltaisia ehdotuksia koskeviin kannanottoihin.

- - - - - - -

Valiokunnan aikaisempia, työttömyysetua nauttivalle asetettuja velvoitteita tai etuuteen kohdistettuja rajoituksia koskevia kannanottoja voitaneen kuvata verraten salliviksi sikäli, että valiokunta ei juuri ole pitänyt tällaisia velvoitteita tai rajoituksia sisällöltään perustuslain (lähinnä sosiaaliturvaa koskevan PL 19 §:n) vastaisina. Valiokunnan suhtautumista ja yleisiä tulkintalinjoja voidaan tässä havainnollistaa parilla lainauksella valiokunnan tuoreista kannanotoista. Työttömyyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskeneessa lausunnossaan vuoden 2012 valtiopäivillä valiokunta totesi mm. (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).”

Myös viime vuoden marraskuussa annettu lausunto prvl 54/16 vp koski työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista. Valiokunta totesi lausunnossa mm.:

> ”Työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 90 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu.
> Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään hyväksynyt työttömyysturvajärjestelmässä sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. ……..
> Korvauksettoman ajan ehdotetaan olevan sama kuin se voimassa olevan sääntelyn mukaan on työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettava sääntely etuuden epäämisestä ei muodostu epäsuhtaisen ankaraksi ottaen huomioon työttömänä olevan henkilön oma menettely työstä kieltäytymisessä.....
> Henkilöllä on työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:ään ehdotetun säännöksen mukaan ….. Säännös tarkoittaisi, että työttömällä olisi kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. ……. Nyt käsillä olevan muutosehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on edelleen perusteltua pitää lähtökohtana perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä mahdollisuudesta asettaa ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 50/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tulo- ja kuluvertailua koskeva ehdotus ei yhdessä muidenkaan työstä kieltäytymistä koskevien säännösehdotusten kanssa muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.”

Nyt ehdotetut työttömyysetuuden heikennykset ovat vältettävissä sillä, että etuuksia nauttiva osoittaa työllistymiseen liittyvää aktiivisuutta jollakin laissa osoitetulla tavalla. Kun näitä kaivatun aktiivisuuden osoittamistapoja voidaan pitää näissä yhteyksissä asianmukaisina ja kun toisaalta aktiivisuuden osoittamatta jäämisestä aiheutuvaa etuuden heikennystä voidaan pitää verraten kohtuullisena, on nähdäkseni lakiehdotusten yleinen sisältö perustuslakivaliokunnan käytännön linjausten puitteissa arvioituna hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Minulla ei ole tähän yleispäätelmään myöskään mitään varsinaista, johonkin konkreettiseen seikkaan liittyvää varausta. Mainitsen kuitenkin joitakin piirteitä, jotka voivat olla huomionarvoisia ehdotusten kokonaisarvioinnissa.

Minulla ei ole ollut edellytyksiä arvioida, ovatko aktiivisuuden hyväksyttävät osoittamistavat ehdotuksessä riittävän tarkkarajaisesti osoitettuja ja olisiko ehkä syytä hyväksyä muitakin tällaisia tapoja. Asia kuuluu ensi sijassa mietintövaliokunnalle, mutta kun kyseessä kuitenkin on PL 19,2 §:ssä tarkoitettuja etuuksia koskeva järjestely, voi myös perustuslakivaliokunta tarvittaessa lausua asiasta.

Esityksen perustelujen mukaan (s.6) ehdotetun mallin työllisyysvaikutusten arviointi on ”erittäin vaikeaa”. Perusteluissa myös todetaan (s.9) ehdotetun mallin parantavan julkisen talouden tilaa sekä silloin kun se onnistuu tavoitteessaan työttömien aktivoitumiseen nykyistä enemmän että silloin, jos sillä ei ole mitään vaikutusta työttömien aktiivisuuteen. Perustelujen mukaan tämä johtuu siitä, että mallin vaikutusten ääritilanteet vahvistavat kumpikin julkista taloutta joko säästämällä työttömyysturvamenoja tai lisäämällä työllisyyttä. Perusteluissa mm. nämä maininnat viittaavat jonkinlaiseen epävarmuuteen siinä, missä määrin valitut keinot todella vastaaavat ilmoitettuja tavoitteita ja mikä merkitys hankkeessa on yhtäältä PL 19,2 §:ään liittyvillä syillä ja toisaalta julkisen talouden säästösyillä. Vaikka heikennysten perusteiden hyväksyttävyys onkin relevantti kysymys, ei tässä mielestäni ole perustuslainmukaisuusongelmaa - osaksi jo siksi, että lainsäätäjän toimivallan hyväksyttäviin elementteihin väistämättä kuuluu myös jonkinasteinen epävarmuus asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Peruteluissa mainitaan (s. 14 lopussa) useiden lausunnonantajien katsoneen että aktiivimallin ulottaminen työmarkkinatuen saajiin ”tarkoittaa käytännössä etuuden tason automaattista leikkaamista”, jopa pysyvästi mutta vähintäänkin pitkäaikaisesti. En tiedä, minkälaista etuuden ”käytännössä automaattista” leikkautumista ko. lausunnoissa olisi pidetty silmällä. Jos lainsäätäjän toimenpide tyypillisesti johtaisi vertailukelpoisiin ryhmiin kuuluvien kohdalla ryhmittäin erilaisiin tuloksiin, vaatisi tilanne arviointia myös yhdenvertaisuusnormin kannalta. Pidän kuittenkin mahdollisena, että soveltamistilanteet ovat tässä sillä tavoin erilaisia, että varsinaista perustuslainmukaisuusongelmaa ei ole.

Yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyviin kysymyksiin on viitattu myös perustelujen sivulla 7, jossa todetaan:

> ”Siihen, säilyykö päivärahan tai työmarkkinatuen taso muuttumattomana, vaikuttaa työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa niitä ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s.7) esitellään erilaisia ”kanavia” aktiivisuusedellytyksen täyttämiseen. Kappaleessa todetaan mm.

> ”Työllisyydessä on alueellisia ja alakohtaisia eroja. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietojen mukaan koko maan alueella on kuitenkin avoimena sellaisia työhallinnolle avoimeksi ilmoitettuja työpaikkoja, joilla aktiivisuusedellytyksen voi täyttää.”

Aktiivisuusedellytyksen täyttämisen merkitystä kuvataan saman kappaleen lopussa:

> ”.... Näin työnhakijalla on mahdollisuus omilla toimillaan vaikuttaa siihen, aleneeko hänen päivärahansa, vai saako hän työttömyysetuutensa palkka- tai yritystoiminnan tulolla soviteltuna, jolloin vähäisten tulojen (300 euroa kuukaudessa) kohdalla etuus vielä maksettaisiin täytenä.”

Aktiivisuuden osoittamismahdollisuuksissa on ilmeisesti merkittäviä tosiasiallisia alueellisia eroja – mm. jo niiden matkojen vuoksi, joita olisi ”koko maan alueella” oleviin avoimiin työpaikkoihin. Perustuslakivaliokunta ei käytännössään nähdäkseni juuri ole ollut taipuvainen katsomaan syntyviä tosiasiallisia alueellisia eroja PL 6 §:n yhdenvertaisuusnormin vastaisiksi. Jos tätä linjaa seurataan, ei tässäkään nähtävästi voisi olla kyse varsinaisesta perustuslainvastaisuudesta, siis säätämisjärjestyskysymyksestä. Minusta alueellisten tosiasiallisten eroavuuksien merkitys yksilön aseman kannalta voi tässä kuitenkin olla sillä tavoin huomattava, että valiokunnan olisi aiheellista tarkastella tällaisten eroavuuksien mahdollisuutta ja merkitystä. Tarkastelu osoittaisi kysymyksen merkityksen noteeraamista ja voisi ehkä myös johtaa ehdotuksiin säännösten kehittämisestä ja käytännössä syntyvien tilanteiden seurannasta.