Veli-Pekka Viljanen

HE 124/2017 vp LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 26.10.2017

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että työttömyysturvaetuutta (työttömyyspäiväraha, työmarkkinatuki) alennettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 %, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta. Aktiivisuus voitaisiin osoittaa olemalla työssä laissa tarkoitetun vähimmäismäärän, ansaitsemalla yritystoiminnalla laissa säädetyn vähimmäisansion taikka olemalla viisi päivää työllistämistä edistävässä palvelussa tai muussa valtioneuvoston asetuksella määrättävässä työllistämistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Laissa ehdotettu 4,65 prosentin etuuden tason heikennys kohdistuu työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen, jotka ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana turvaavia etuuksia.

Perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin – tässä tapauksessa työttömyyteen samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista. Perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että perustoimeentuloa turvaavien järjestelyjen tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (ks. esim. PeVL 25/2013 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan edun saamiselle. Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka siten ovat sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdot voivat työt-

tömyyden kyseen ollessa rakentua myös sen varaan2-3, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2-3).

Hallituksen esityksen tavoitteena on ehdotetulla aktiivimallilla lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan (HE, s. 5). Tavoitetta voidaan sinänsä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettu työllisyyden edistämisvelvollisuus. Ehdotetulla aktiivimallilla voitaneen katsoa olevan työllisyyttä edistäviä vaikutuksia ainakin osaan työttömistä henkilöistä.

Periaatteellisena ongelmana voidaan tosin pitää sitä, että yksittäisillä työttömillä ei yrityksistään huolimatta ole välttämättä mahdollista täyttää lain tarkoittamaa aktiivisuusvaatimusta, jos hän ei onnistu saamaan lyhytaikaistakaan työpaikkaa tai hänelle ei pystytä osoittamaan mahdollisuutta päästä työllistymistä edistävään tai sitä tukevaan palveluun tai toimintaan. Tosin aktiivitoimenpiteiden ulkopuolelle jääminen ei johda jäämiseen kokonaan työttömyysturvaetuuksien ulkopuolelle, vaan etuuksien määräaikaista alentamista 4,65 prosentilla (vrt. esim. PeVL 17/1995 vp, s. 2-3, jossa oli kyse pääsystä työmarkkinatuen piiriin).

Työttömyysturvaetuuksien ehdotettu heikennys on sinänsä etuuden saajan kannalta suhteellisen merkittävä. Perustelujen mukaan peruspäivärahaa tai työmarkkinatuen määrä pienentyisi kuukausittain noin 32,40 euroa, ansiopäivärahan osalta pienennys olisi keskimäärin 66 euroa kuukaudessa (ks. HE, s. 7). Toisaalta heikennys on riippuvainen työttömän omasta aktiivisuudesta edellyttäen, että paikkakunnalla on tarjolla työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja tai TE-keskukset kykenevät tarjoamaan työttömälle työllistymistä edistäviä palveluja.

Perustuslain 19 §:n 2 momentti ei sellaisenaan turvaa jonkin nykyisen sosiaaliturvaetuuden tasoa sellaisenaan. Perustuslakivaliokunnan noudattaman käytännön mukaan ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 4). Tosin perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia ”eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista (…) perustoimeentulon turvaan” (HE 309/1993 vp, s. 71).

Arvioitaessa käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta merkitystä on ensinnäkin sillä, että ehdotuksella on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, työllisyyden edistämistä tarkoittavat tavoitteet. Lainsäätäjällä on tietty harkintavalta sen suhteen, millä keinoin se pyrkii toteuttamaan perustuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua työllisyyden edistämisvelvoitetta. Ehdotetulla aktiivimallilla voi olla ainakin jossain määrin työllisyyttä edistävää merkitystä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena asettaa työttömyysturvaetuuksien saamisen edellytykseksi henkilön oman aktiivisen toiminnan työllistymisensä edistämiseksi. Käsiteltävänä oleva ehdotus merkitsee melko tuntuvaa työttömyysturvaetuuksien heikentymistä, mikäli etuuden saaja ei pysty osoittamaan lain tarkoittamaa aktiviteettia itsensä työllistämisessä tai työllistämisen esteiden poistamisessa. Hän ei kuitenkaan jää kokonaan työttömyysturvaetuusjärjestelmän ulkopuolelle eli ehdotus ei muodosta väliinputoajaryhmää. Perustuslain 19 §:n 2 momentti ei myöskään turvaa työttömyysturvaetuuksien nykytasoa sellaisenaan, eikä alle viiden prosentin määräaikainen etuustason alentaminen ylitä arvioni mukaan yksilötasolla vielä perustoimeentulon turvaan puuttumisen ”olennaisuuskynnystä”. Ehdotettu sääntely koskisi periaatteessa samalla tavoin kaikkia työttömiä työttömyysturvaetuuksien määräytymisen suhteen. Näin ollen ehdotus ei muodostu käsitykseni mukaan ongelmalliseksi myöskään perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Edellä esitetyillä perusteilla katson, että hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.