Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevaa työttömyysturvalakia siten, että työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta olemalla palkkatöissä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittava työaikaa tai ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa taikka ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana. Lisäksi ehdotetaan, että omavastuuaika lyhennetään seitsemästä päivästä viiteen päivään.

Esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Ehdotettu malli koskisi sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen saajia.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla on liittymäkohtia ennen kaikkea perustuslain 19.2 §:ään. Lainmuutosehdotuksessa on myös perustuslain 80 §:n kannalta relevantti säännös. Tarkastelen seuraavassa lainmuutosehdotusta perustuslain kyseisten säännösten valossa.

Työttömyysetuuden saamisen vastikkeellisuus ja PL 19.2 §

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan työttömyysetuuksien saamiselle on voitu asettaa ehtoja, jotka edellyttävät työttömältä aktiivisuutta. Ehtojen käyttämisen yleisinä edellytyksinä on pidetty muun muassa sitä, että 1) ehdot ovat *hyväksyttäviä* ja liittyvät kiinteästi tavoiteltuihin päämääriin, lähinnä työllistymisen ja/tai kotoutumisen edistämiseen, 2) ehdot ovat *oikeassa suhteessa* tavoiteltuihin päämääriin ja 3) ehtojen käytöllä *ei tosiasiallisesti kierretä perustuslain 19.2 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä perustoimeentulon turvaamisvelvoitetta*.

Hyväksyttävyys

Hallituksen esityksessä siis ehdotetaan, että työttömyysetuutta voitaisiin alentaa jokaiselta maksupäivältä 4,65 prosenttia, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta a) olemalla työssä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaikaa, b) ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa tai c) ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa. Kyseinen 4,65 prosentin alennus vastaa määrältään yhden etuuspäivän menettämistä kuukaudessa.

Esitettyjä kolmea ehtoa voidaan *kokonaisuutena* pitää hyväksyttävinä, sillä niiden tavoitteena on työllistymisen edistäminen. Jos työtön onnistuu työttömyysetuudella ollessaan saamaan lyhyt- tai osa-aikaista työtä taikka työllistymään yrittäjänä, se voi johtaa pysyvään työllistymiseen. Myös osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin edistää lähtökohtaisesti työttömän työllistymistä. Sen sijaan jos hallituksen esityksessä ehdotettaisiin, että työttömyysetuuden alentamisen voisi välttää *ainoastaan* työllistymällä ansiotöissä tai yritystoiminnassa, voitaisiin esitystä pitää varsin arveluttavana – jopa paradoksaalisena: työttömän työttömyysetuutta voitaisiin alentaa siksi, että hän ei työllisty työttömänä. Työtönhän voi täyttää kaikki työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset, mutta ei silti työllisty. Näin ollen pidän välttämättömänä, että työttömyysetuuden alentamisen voi välttää myös osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu.

Suhteellisuus

Pohdittaessa työttömyysetuuden saamiselle asetetun ehdon suhteellisuutta on kiinnitettävä huomiota sanktion ja siihen liittyvän velvoitteen väliseen suhteeseen sekä sääntelyn tavoitteeseen. Ehdotettujen velvoitteiden laiminlyönti johtaisi työttömyysetuuden alentamiseen 4,65 prosentilla. Alentaminen olisi jatkuvaa, jos työtön ei täyttäisi täyden päivärahan saamiselle asetettuja ehtoja peräkkäisinä tarkastelukausina. Alentamisen voisi välttää olemalla 65 maksupäivän tarkastelukautena palkkatöissä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavat 18 tuntia, ansaitsemalla vastaavan tulon yritystoiminnasta tai olemalla viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa. Työttömyysetuuden alentaminen vastaisi käytännössä yhden maksupäivän vähentämistä noin 22 kuukausittaisesta maksupäivästä. Alentamisen euromääräinen vaikutus olisi perus-päivärahaa ja työmarkkinatukea saavan työttömän etuuteen 32,40 euroa kuukaudessa (ilman lapsikorostusta) ja pienentäisi kuukausittaista tukea noin 697 eurosta 664 euroon. Euromääräinen vähennys varmasti tuntuisi työttömän arjessa, mutta sitä ei voida pitää suhteettoman suurena ottaen huomioon, että työtön voi omilla toimillaan ehkäistä alentamisen ja että sääntelyn tavoitteena on työttömien työllistymisen edistäminen.

Suhteellisuusarvion kannalta on pidettävä merkityksellisenä myös sitä, että lakiehdotuksessa on otettu huomioon kaksinkertaisen seuraamuksen mahdollisuus. Kaksinkertaisen seuraamuksen estämiseksi ehdotetaan, että työttömyysetuus maksettaisiin aina täytenä 65 maksupäivän ajalta sellaisen jakson jälkeen, jolta etuuden maksaminen henkilölle on keskeytetty määräajaksi työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitetusta työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn vuoksi. Merkityksellistä on myös se, että työttömyysetuuden alentaminen ei koskisi henkilöä: 1) jolla on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus, 2) joka työskentelee omais- tai perhehoitajana, 3) joka saa työttömyysturvalain 4 luvun 7 §:ssä tarkoitettua työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta tai 4) jonka yhdenjaksoinen työttömyyspäivärahakausi kestää kokoaikaisen lomautuksen tai lyhennetyn työviikon perusteella alle 65 maksupäivää.

Perustoimeentulon turvaamisvelvoitteen kiertäminen

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)

Vaikka hallituksen ehdottamassa työttömyysturvalain muutoksessa ei ole kyse korvauksettomista kausista, voi työttömyysetuuden pysyvässä alentamisessakin olla kyse perustoimeentulon turvaamisvelvoitteen kiertämisestä, jos työttömällä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta täyttää täyden työttömyysetuuden maksamiselle asetettua ehtoa. Kyse on siis siitä, onko työttömällä tosiasiallisia mahdollisuuksia työllistyä lyhyt- tai osa-aikaisesti palkansaajana tai yrittäjänä taikka osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Vapaiden osa-aikatyöpaikkojen määrässä on suuria alueellisia eroja, ja kun otetaan lisäksi huomioon pitkät välimatkat yksittäisissä maakunnissa, voi työllistyminen osa-aikaisesti olla vaikeaa. Tämä korostaa työllistymistä edistävien palveluiden saatavuutta. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata.

Yllä mainituista syistä voi siis olla mahdollista, että työtön ei pysty täyttämään työttömyysetuuden alentamisen estämiseksi asetettuja ehtoja *itsestään riippumattomista syistä*. Tämä saattaa puolestaan johtaa siihen, että joillakin alueilla työttömyysetuuden alentaminen muodostuisi pysyväksi. Katson, että tällaisissa tilanteissa kyse olisi julkiselle vallalle asetetun perustoimeentulon turvaamisenvelvoitteen kiertämisestä. Niinpä työttömyysturvalakiin lisättäväksi ehdotettuihin säännöksiin (6 luvun 3 a.5 § ja 7 luvun 5 a.5 §) olisi syytä lisätä maininnat siitä, että työttömyysetuutta ei myöskään voitaisi alentaa, jos työtön ei ole kyennyt täyttämään kyseisissä pykälissä asetettuja toimintavelvoitteita itsestään riippumattomista syistä.

PL 80.1 §:n mukainen asetuksenantovaltuutus

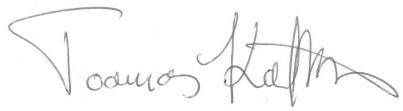
Hallituksen esityksen mukaan työttömyyspäivärahaa saava työtön voisi täyttää toimintavelvoitteensa myös olemalla ”viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla toteutettavassa työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa” (6 luvun 3 a.3 §:n 4 kohta). Työmarkkinatuella oleva työtön voisi vastaavasti täyttää velvoitteensa olemalla ”viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa, jonka ajalta henkilö on saanut työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella” (7 luvun 5 a.3 §:n 4 kohta). Ensin mainitun säännöksen osalta hallituksen esityksessä todetaan (s. 17), että ”[k]äytännössä kyse olisi työpaikalla toteutettavasta rekrytointikokeilusta tai sellaisesta työpaikalla toteutettavasta rekrytointikoulutuksesta, jota ei toteuteta työvoimakoulutuksena.”

Työttömälle asetettavan toimintavelvoitteen perusteista säädettäisiin siis tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 80.1 §:ssä kuitenkin säädetään, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Niinpä katson, että muut työllistymistä tukevat palvelut tai toiminta tulisi määritellä työttömyysturvalakiin lisättäväksi ehdotetuissa säännöksissä, eikä jättää niiden määrittelyä tehtäväksi valtioneuvoston asetuksella.

Johtopäätös

Katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainmuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos asetuksenantovaltuutusta koskeva kommentti otetaan asianmukaisesti huomioon.

Espoossa 23.10.2017



Toomas Kotkas
Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori