Perustuslakivaliokunta 1.6.2018 klo 09.00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE TYÖTTÖMYYSTURVAETUUDELLA OPISKELEMISESTA (Hallituksen esitys 59/ 2018 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta)

Työttömyysturvalaissa säädetään nykyisin, ettei päätoimisella opiskelijalla ole oikeutta työttömyysetuuteen ellei opinnoissa ole kysymys työ- ja elinkeinotoimiston tarkoituksenmukaiseksi harkitsemasta työvoimakoulutuksesta taikka julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Päätoimisen opiskelun tukeminen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla edellyttää, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta.

Hallituksen esityksessä sääntelyä muutetaan siten, että työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta. Lisäksi edellytyksenä olisi, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Työttömällä säilyisi opintojen aikana työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin niitä hänelle tarjottaessa. Opiskelu ei olisi pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä tai palvelusta. Työnhakijan opintoja pidettäisiin tietyin edellytyksin työttömyysturvan niin sanotussa aktiivimallissa tarkoitettuna aktiivisuutena.

***

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitetusta perusturvaetuudesta ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Työttömyysturvaetuudella opiskelu liittyy myös perustuslain 18.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön sekä perustuslain 16.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata yksilöille mahdollisuus kykyjään ja erityisiä tarpeitaan vastaavaan perusasteen jälkeiseen opiskeluun sekä muuhun itsensä kehittämiseen.

Perustuslakivaliokunnan työttömyysturvaetuuksia koskevat arviointikriteerit ovat pitkälti vakiintuneita (ks. etenkin PeVL 50/2005 vp ja PeVL PeVL 27/2009 vp). **Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä selostetaan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa asianmukaisesti ja asiayhteys huomioiden riittävän kattavasti, joten en koe tarvetta toistaa säätämisjärjestysperusteluissa esitettyä tässä yhteydessä.**

***

Käytännössä valtiosääntöoikeudellisesti olennaisin kysymys esityksessä liittyy 25 vuoden ikärajaan. Sen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että omaehtoista opiskelua koskeva sääntely, jota nyt esitetään muutettavaksi, ja siinä omaksuttu 25 vuoden ikäraja luotiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2009 vp). Ikärajan osalta tavoitteena oli ja on edelleen, että opiskelun ajalta maksettava työttömyysetuus ei saa muodostua opintotukea tai muita opintojen aikaisia ensisijaisia toimeentulon tukimuotoja korvaavaksi järjestelmäksi. Ikärajan asettamiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia lieventää muun muassa se, ettei ikärajan olemassaolo poista alle 25-vuotiaiden nuorten oikeutta työttömyysetuuksiin vaan koskee pelkästään mahdollisuutta opiskella työttömyysetuudella. Se ei siten

sellaisenaan vaaranna alle 25-vuotiaiden oikeutta perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana.

Valiokunta totesi omaehtoista opiskelua koskevaa sääntelyä luotaessa, että asetettu ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaat työnhakijat eivät voi saada samanlaista etuutta kuin yli 25 vuotiaat työnhakijat, mikä on merkityksellistä perustuslain 6.2 §:n sisältämän ikäsyrjinnän kiellon kannalta. Näin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeiseksi muodostui kysymys, voidaanko ikärajan alle jäävien työttömien jättämistä lakiehdotuksessa tarkoitetun etuusjärjestelmän ulkopuolelle pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna. Valiokunta vastasi kysymykseen katsoen työttömyysetuusjärjestelmän ja opintotukijärjestelmän yhteensovittamisen olevan hyväksyttävä syy iän mukaan määrittyvälle erityiskohtelulle, kun erottelu ei ole mielivaltainen eivätkä erot turvan tasossa muodostu kohtuuttomiksi. Samalla valiokunta kiinnitti huomion siihen, että ehdotusta perusteltiin lähinnä sillä, että työllisyyslainsäädännössä 25 vuoden ikäraja oli tavanomainen ilman, että olisi edes pyritty perustelemaan, miksi rajaksi on valittu juuri tuo ikä. Niinpä valiokunta huomautti, että hallituksen on tämän tyyppisen sääntelyn yhteydessä tuotava selvästi esille kaikki ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo erityiskohtelun olevan perustuslain 6 §:n valossa perusteltua ja hyväksyttävää.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä viitataan lähes kymmenen vuotta aiemmin annetun omaehtoista opiskelua koskeneen hallituksen esityksen (HE 178/2009 vp) tapaan siihen, että 25 vuoden ikäraja on vakiintunut työttömysturvajärjestelmään. Hallituksen esityksen mukaan yhdenmukaisten ikärajojen käyttäminen työttömyysturvajärjestelmässä on selkeää sekä työnhakijoille että lain soveltajille. Tämä näkökohta puoltaa 25 vuoden ikärajan asettamisen hyväksyttävyyttä, sillä tällainen raja ei ole mielivaltainen.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on jo vuodesta 2002 lähtien (PeVL 46/2002 vp) peräänkuuluttanut hallitukselta selkeää näyttöä siitä, että juuri 25 vuotta on työttömyysturvajärjestelmässä systemaattisesti sovellettavaksi oikea ikäraja. Valiokunta onkin katsonut jo pitkään (PeVL 46/2002 vp ja PeVL 27/2009 vp, ks. myös PeVL 17/1996 vp), että sen käsittelemien hallituksen esitysten perusteella jää epäselväksi, että onko 25-vuoden ikäraja sille työttömyysturvajärjestelmässä asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi oikein asetettu. Vaikka samanlaisia duubioita kuin aiemminkin voi kohdistaa myös nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen, **katson, että ehdotettu 25 vuoden ikäraja mahtuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 17/1996 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 27/2009 vp) hahmotetun lainsäätäjän harkintavallan piiriin eikä muodostu sellaisenaan ongelmalliseksi perustuslain 6.2 §:n näkökulmasta. Asiassa on merkityksellistä, että käsillä olevan hallituksen esityksen kontekstissa ikäraja liittyy ainoastaan mahdollisuuteen harjoittaa päätoimisia opintoja työttömyysetuudella. Sitä ei siten tässä yhteydessä käytetä rajaamaan mitään ryhmää perusturvaetuuksien ulkopuolelle eikä ikärajalla ole vaikutusta perusturvaetuuden tason määräytymisperusteisiin.**

***

Ikärajan asettamisen lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erinäisiä rajoituksia työttömyysetuudella opiskeluun. Rajoitukset koskevat opintojen kokonaiskestoa sekä sitä, että työttömyysturvalain uutta 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin lähtökohtaisesti vain, jos opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden. Sääntely asettaa aiemmin harjoittamiaan opintoja jatkavat ja täysin uudet opinnot aloittavat henkilöt keskenään eri asemaan. Kysymys ei ole perustuslain 6.2 §:ssä lueteltuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin perustuvasta ihmisten eri asemaan

asettamisesta, joten asiaa on jäsennettävä perustuslain 6.1 §:n yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 38/2006 vp). **Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on tältäkin osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.**

***

Esitetyt muutokset johtavat siihen, että eräiden voimassa olevan lainsäädännön puitteissa omaehtoisesti opiskelevien työnhakijoiden kohdalla työttömyysetuuden saamisen edellytykset voivat lainsäädännön tasolla jonkin verran tiukentua, koska muutokset johtavat muun muassa osan työnhakijoista siirtymiseen kokoaikatyön hakemisvelvoitteen piiriin. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin tälle hyväksyttävät työvoimapoliittiset syyt. Tilannetta ei ehkä ylipäänsä voi oikein rinnastaa perusturvaetuuden heikennykseen, sillä oikeus etuuteen tai etuuden taso eivät muutu. Koska perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentulon turvaavan etuuden saamiselle (esim. PeVL 46/2002 vp), **käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on tältäkin osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.**

***

Muutos ei vaikuta työttömyysturvalain ja opintotukilainsäädännön päätoimisen opiskelijan määritelmiin eikä luo ainakaan uusia väliinputoajaryhmiä, joilla ei ole oikeutta kumpaankaan etuuteen. **Esitys on siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton perusturvan kattavuutta koskevien vaatimusten (ks. esim. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 6/2009 vp) osalta.**

***

Hallituksen esitys kytkeytyy työttömyysturvan ns. aktiivimaliin, joka on luotu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työnhakijan tulisi mahdollisesti työssäolon ja työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen lisäksi voida osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana (PeVL 45/2017 vp). **Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on ongelmaton suhteessa perustuslakivaliokunnan aktiivimallia koskevaan lausuntoon.**

***

Edellä sanottuun viitaten katson, että hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 1.6.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti