Mira Turpeinen
Turun yliopisto
1.6.2018
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 59/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Muutoksen tavoitteena on sujuvoittaa työttömien mahdollisuuksia opiskella ja täten parantaa heidän työllistymisen ja yritystoiminnan aloittamisen edellytyksiä. Ehdotus antaisi työnhakijalle oikeuden työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen aloittamista ja opinnot kestävät enimmillään kuusi kuukautta. Lisäedellytyksenä on, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia ja tukevat yritystoimintaa. Jos kyse on aiemmin harjoitetuista opinnoista, esitettyä työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin vain silloin, kun opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. 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.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, esityksen suhdetta perustuslakiin tulee pohtia erityisesti kolmen perusoikeuden osalta: perustuslain 18 §:n (oikeus työhön ja elinkeinonvapaus), 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 6 §:n (yhdenvertaisuus) osalta. Keskeiseksi muodostuu etenkin työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n arvioiminen perustuslain 6 §:n 2 momentin valossa. Kysymys on pitkälti siitä, onko lyhytkestoiseen opiskeluun kohdistuvat rajoitukset, etenkin vaatimus ikärajasta, hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.

Perustuslain 18 §:n mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 19 §:n oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lopuksi toisessa momentissa todetaan, että oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään tarkemmin lailla.

Säännöksen 2 momentin tavoitteena on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1-2, PeVM 25/1994 vp, s. 10).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Kyseisen säännöksen osalta on todettu, että perustoimeentuloturvasta huolehtiminen edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 3, PeVL 17/1996 vp, s. 2). Toisaalta perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2–3, PeVL 46/2002 vp, s. 2–5, PeVL 44/2000 vp, s. 3, PeVL 17/1996 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 2–3).

Tällä hetkellä voimassa olevan työttömyysturvalain mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, ja tätä säännöstä sovelletaan riippumatta opintojen kestosta. Päätoimisten opintojen ajalta voidaan kuitenkin maksaa työttömyysetuutta, jos kyse on työvoimakoulutuksesta taikka julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Sekä omaehtoisen opiskelun tukeminen että työvoimakoulutukseen pääseminen perustuvat työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan, jossa otetaan huomioon muun muassa kunkin työnhakijan yksilöllinen koulutustarve ja opiskelun tukemisen tai työvoimakoulutuksen tarkoituksenmukaisuus. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun työttömyystuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu edellyttää työnhakijan täyttäneen 25 vuotta, kun taas saman lain työvoimakoulutus ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukainen opiskelu on mahdollista myös alle 25 vuotta täyttäneille.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen tavoitteena on pyrkimys laajentaa työnhakijoiden mahdollisuutta parantaa valmiuksiaan työelämään tarjoamalla heille oikeus lyhytaikaisiin opintoihin ilman, että työnhakijat menettävät oikeuttaan työttömyysetuuteen. Säännöksen mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos: 1) työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen alkamista; 2) opintojen muodostama kokonaisuus kestää yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta; ja 3) opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Nämä edellytykset ovat kevyempiä kuin esimerkiksi edellä mainittua omaehtoista opiskelua koskevat edellytykset, ja lisäävät täten niiden työnhakijoiden määrää, joilla on oikeus työttömyysetuudella tuettuihin lyhytkestoisiin opintoihin ilman, että heitä pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n mukaisina päätoimisina opiskelijoina, joilla tätä oikeutta ei ole. Ehdotettu muutos siis laajentaa oikeutta työttömyysetuuteen opintojen estämättä, ja tältä osin voidaan esityksen katsoa olevan lähtökohtaisesti sopusoinnussa perustuslain 18 §:n ja 19 §:n kanssa.

Hallituksen esitys asettaa kuitenkin erinäisiä rajoituksia opinnoille liittyen opintojen kestoon, niiden sisältöön ja ajoittumiseen sekä niihin henkilöihin, jotka ovat oikeutettuja työttömyysetuuteen opintojen estämättä. Näiden rajoitusten tarkoituksena on estää, ettei työttömyystuesta muodostuisi opintotukea korvaava etuusjärjestelmä vaan että sen kautta tuettaisiin erityisesti lyhytkestoisia, täydennyskoulutuksen luonteisia opintoja. On syytä tarkastella näitä rajoituksia tarkemmin.

Ensinnäkin opintojen, jaksotettuna tai yhdenjaksoisena, tulisi kestää enimmillään kuusi kuukautta ja niiden tulisi tukea ammatillisia valmiuksia tai yritystoimintaa. Hallituksen esityksen mukaan kuusi kuukautta on riittävä aika esimerkiksi yhden lukukauden opintojen suorittamiseen (s. 3). Vaihtoehtoisena rajoituksena opintojen kestolle voisi olla opintosuoritusten määrä, mutta ratkaisusta luovuttiin, koska opintojen laajuutta mitataan eri tavoin opinnoissa. Ottaen huomioon esityksen tavoite tarjota nimenomaan lyhytkestoista ja työllistymistä parantavaa koulutusta tätä rajoitusta voidaan pitää perusteltuna. Myös edellytys siitä, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa, on ongelmaton, kun otetaan huomioon esityksen tavoite sekä hallituksen esityksen maininta siitä, että edellä mainittua edellytystä tulkittaisiin laajasti ja että se kattaisi ainakin julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten järjestämät opinnot sekä muiden koulutuspalvelujen tuottajien järjestämät, mainittuihin opintoihin rinnastettavat opinnot (s. 4).

Sen sijaan kysymys esityksen suhteesta perustuslain 6 §:ään vaatii enemmän huomiota, mitä tulee esityksen asettamaan ikärajaan.

Perustuslain 6 §:n mukainen oikeus yhdenvertaisuuteen lain edessä sekä syrjintäkielto

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen ja 2 momentti puolestaan syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa *ilman hyväksyttävää perustetta* asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kieltää asettamasta ihmisiä tai ihmisryhmiä mielivaltaisesti toisia edullisempaan tai epäedullisempaa asemaan. Kyseinen lauseke ei edellytä samanlaista kohtelua kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa vaan perustuslakivaliokunta on todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2). Nämä erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 7/2014 vp, s. 5-6), vaan niiden tulee olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2006 vp, s. 2).

Yllä mainitun mukaisesti perustusvaliokunta on vakiintuneesti katsonut myös työttömyysturvalain osalta, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa tarvitse turvata samalla tavoin (PeVL 42/2004 vp, s. 2). Näin ollen esimerkiksi ikärajojen asettaminen ei sinänsä ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy (PeVL 44/2010 vp, s. 5). Mielivaltaiseksi erotteluksi saattaisi muodostua pelkästään säästötoimiin perustuva ikärajan asettaminen (PeVL 17/1996 vp, s. 3).

Työttömyysturvalain uuden 2 luvun 10 a §:n mukainen lyhytkestoinen opinto-oikeus ja sinä aikana maksettava työttömyysetuus on mahdollinen vain, mikäli työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen alkamista. Käänteisesti alle 25-vuotiaat työnhakijat eivät ole oikeutettuja esityksen mahdollistamaan työttömyysetuuteen opintojen estämättä. Valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna merkittävä kysymys koskee pitkälti sitä, onko tällaiselle erilaiselle kohtelulle annettu esityksessä hyväksyttävä perustelu.

Kysymys ikärajasta, etenkin mitä tulee lisäedellytysten asettamiselle alle 25-vuotiaille työnhakijoille, on usein tullut esiin aikaisemmissa valiokunnan lausunnoissa. Näissä lausunnoissa ikärajaa on perusteltu

erityisesti nuorisotyöttömyyden erityisongelmien takia (PeVL 35/2012 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 6, PeVL/1996 vp, s. 2-3, PeVL 17/1995 vp, s. 1-2).

Eräänä vertailukohtana nyt käsiteltävälle esitykselle voidaan pitää perustusvaliokunnan lausuntoa (PeVL 27/2009 vp), jossa valiokunta lausui työttömyysetuudella tuettavasta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan. Myös tämä omaehtoinen opiskelu oli mahdollinen vain 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille. Vuoden 2009 lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että sen saaman selvityksen mukaan tarkoituksena oli ehkäistä tilannetta, jossa suurin osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta (PeVL 27/2009 vp, s. 2). Samalla valiokunta totesi, että sääntelyllä ei muuten ole vaikutusta alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan ja että heille säilyisi mahdollisuus tulla valituksi työvoimapoliittiseen koulutukseen, jonka ajalta heille maksetaan työttömyysetuutta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 6 §:n 2 momentti ei estänyt kyseisen esityksen osalta 25-vuoden ikärajan asettamista. Valiokunta kuitenkin piti esityksen jonkinlaisena puutteena sitä, että esityksessä ei – lukuun ottamatta epäsuoraa viittausta työllisyyslainsäädännössä yleisesti esiintyvään 25-vuoden ikärajaan – ole edes pyritty perustelemaan, miksi rajaksi on valittu tuo ikä (PeVL 27/2009 vp, s. 2). Samalla perustuslakivaliokunta päätti kyseisen lausuntonsa vaatimukseen siitä, että hallituksen on tämäntyyppisen sääntelyn yhteydessä tuotava selkeästi esille kaikki ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo erityiskohtelun olevan 6 §:n valossa perusteltua ja hyväksyttävää (PeVL 27/2009 vp, s. 2-3).

Tätä korostunutta perusteluvelvollisuutta perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainittujen erotteluperusteiden osalta on painotettu myös perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 44). Valiokunta on itse todennut, että jo usean vuoden ajan noudatetun alle 25-vuoden ikärajan vaikutuksista nuorten kouluttautumiseen ja työllistymiseen pitäisi tänä päivänä olla esitettävissä sellaisia tietoja, joiden pohjalta on mahdollista arvioida ikärajan entisellään säilyttämisen hyväksyttävyys perustuslain kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 6). Täten tulee pohtia, täyttääkö hallituksen esitys (HE 59/2018 vp) korostuneen vaatimuksen perustella yleisesti noudatettua 25-vuoden ikärajaa.

Käsiteltävänä olevassa esityksessä erityiskohtelun syyksi on mainittu se, että halutaan tarjota etenkin täydennyskoulutusta, mikä on luontevinta tutkinnon suorittamisen jälkeen, sekä estää työttömyysetuuden väärinkäyttö ensisijaisena rahoitusmuotona opinnoille opintotuen sijaan. Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa katsotaan, että edellä mainittu ikärajoitus on tarkoituksenmukaisin keino rajata tutkintojen suorittaminen esitetyn säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ja estää näin ollen

työttömyysetuuden muodostuminen opintotukea korvaavaksi opintojen aikaisen toimeentulon ensisijaiseksi tukimuodoksi (s. 14). Koska työttömyysetuus on opintotukea korkeampi, voisi se asettaa opiskelijat eri asemaan, mikäli osa pyrkisi rahoittamaan tutkintoon johtavia opintojaan opintotuen sijasta tai tukikuukausien loppumisen jälkeen työttömyysetuuden avulla. Tätä tosin rajoittaa myös opintoja koskeva ajallinen kesto (vain kuusi kuukautta) sekä vaatimus siitä, että lain 2 luvun 10 a § soveltuu työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Lisäksi nyt tarkastelussa olevan esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistolla olisi mahdollisuus tarvittaessa pyytää hakijalta tai oppilaitokselta lisätietoja aiemmin kesken jääneiden opintojen jäljellä olevan keston arvioimiseksi (s. 4).

Esityksessä tuodaan esille, että opintojen suoritustavat ovat muuttuneet joustavammiksi, mikä mahdollistaa näin ollen osatutkintojen suorittamisen ja täten mahdollisesti työttömyysetuuden käyttämisen tutkintoon johtavien opintojen rahoittamiseen. Toinen vaihtoehto olisi tarjota hallituksen esityksen mahdollistamat työttömyysetuudella turvattavat lyhytkestoiset opinnot vain niille työnhakijoille, jotka ovat suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon (s. 15). Tätä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena, koska opintojen loppuunsaattaminen voi merkittävästi parantaa työllistämismahdollisuuksia, joten ainakin tietyltä osin hallituksen esitys näyttää mahdollistavan suorittaa loppuun aikaisemmin kesken jääneet opinnot ehdotetun lain 2 luvun 10 a §:n nojalla, kunhan vuoden määräaika todisteellisesta keskeytyksestä on kulunut, eikä työ- ja elinkeinotoimistolla ole epäilystä jäljellä olevien opintojen kestosta.

Myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen (59/2018 vp) mukaan esitetty muutos ei heikentäisi nykyiseen verrattuna alle 25-vuotta täyttäneiden työnhakijoiden asemaa. Lakiehdotus kuitenkin parantaa 25-vuotta täyttäneiden mahdollisuutta opiskella työttömyysetuutta menettämättä myös silloin, kun työnhakijalla ei ole työ- ja elinkeinotoimiston toteamaa koulutustarvetta. Toisaalta esityksessä todetaan, että nimenomaan jo työelämään kiinnittyneellä aikuisväestöllä voi olla perusteltu tarve suorittaa esimerkiksi tutkinnon osia ammattitaidon ylläpitämiseksi. Lisäksi hallituksen esityksessä tuodaan samalla esille, että esitys koskee vain päätoimisia opintoja, ja tästä esityksestä huolimatta kaikilla, iästä riippumatta, on mahdollisuus suorittaa sivutoimisia opintoja työttömyysetuutta menettämättä (s. 14).

Vaikka perustelut ikärajoitukselle vastaavat pitkälti omaehtoista opiskelua koskevan hallituksen esityksen (HE 178/2009 vp) perusteluja, niin tämän lisäksi nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on edes pyritty tuomaan esille myös muita seikkoja, minkä vuoksi ikärajan asettaminen on katsottu perustelluksi. Yksi tällainen peruste on muun muassa opetushallinnon tilasto, jonka mukaan kaikkien

tutkintoon johtavien opintojen mediaani on noin 24-25 vuotta. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen voidaan katsoa tältä osin täyttävän perustuslain 6 §:n 2 momentin perusteluille asettamat vaatimukset. Tästä huolimatta on syytä painottaa, että yleisesti noudatettua 25-vuoden ikärajaa koskeva perusteluvelvollisuus yhä enemmän korostuu jatkossa, mikäli hallitus pyrkii tekemään lainsäädännöllisiä ratkaisuja tähän ikärajaan nojautuen. Tämä vaatimus on ilmennyt jo perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä samoin kun se, että viittaus yleisesti esiintyvään 25-vuoden ikärajaan ei ole riittävä perustelu (PeVL 27/2009 vp, s. 2), vaikka yhtenäinen ikäraja olisi selkeä lainsoveltajalle (HE 59/2018 vp, s. 15). Jatkossa harkintaan voi tulla tämän yleisesti noudatetun ikärajan kumulatiivinen vaikutus alle 25-vuotiaiden työttömien asemaan.

Katson, että ehdotettu muutos voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä mutta samalla pyydän perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti kiinnittämään jatkossa yhä enemmän huomiota yleiseksi muodostuneen 25 vuoden ikärajaa koskeviin perusteluihin.

Mira Turpeinen
31.5.2018