Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 7.6.2018 KELLO 10.00
HE 59/18 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Työttömyyysturvalakiin ehdotettujen muutosten mukaan työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta. Edellytyksenä olisi myös, että ko. opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on lähinnä tarkasteltu ehdotettujen järjestelyjen suhdetta perustuslain yhdenvertaisuusnormiin. Nähdäkseni ainoat kysymykset, jotka esityksen yhteydessä ansaitsevat huomiota valtiosäännön kannalta, koskevatkin juuri yhdenvertaisuusnormin merkitystä.

- - - - - - -

Perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusnormin sisällöstä voidaan aluksi mainita joitain yleisiä tässäkin yhteydessä merkittäviä piirteitä. Yhdenvertaisuus ”lain edessä” ei tarkoita vain säädöstekstien tasolla todettua yhdenvertaisuutta, vaan (myös) yhdenvertaisuuden tosiasiallista, käytännössä ilmenevää toteutumista. Yhdenvertaisuus ei tarkoita jotain yleistä ja ylimalkaista samanlaista kohtelua, vaan ”eri asemaan” asettamisen kielto edellyttää kahdenlaista relevanssin, asiallisen merkittävyyden, arviointia. Yhtäältä on kysymys siitä, että erilaiseen asemaan asettamisen kielto koskee tilanteita, joissa henkilöt ovat kulloinkin ko. asian kannalta arvioituna relevantisti samassa asemassa. Samalla on kysymys siitä, että kohtelun erilaisuuden pitää olla asianosaisten kannalta jotenkin relevanttia, ts. perusoikeuden suoja ei tässä kuten ei usein muutenkaan merkitse suojaa sadan prosentin tai tuhannen promillen tarkkuudella, ei merkitse tarttumista vähäisiinkin eroavuuksiin. Perustuslain säännös lähtee selvästi siitä, että relevanttejakin

eroja relevantisti samassa asemassa olevien vällillä voi olla, jos niille on ”hyväksyttävä peruste”. On perusteltua ajatella, että mitä tuntuvammasta erottelusta olisi kysymys , sitä suurempaa erotteluperusteen painoa, pakottavuutta, tällainen perusteen ”hyväksyttävä”-kriteeri edellyttää. Perustuslain säännöksessä on nimenomaan todettu, että eräs sellainen seikka, jonka perusteella ei ketään saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta, on ikä.

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt mahdollisuutta käyttää ikärajaa työttömyysetuuksien saamiseen vaikuttavana erotteluperusteena lausunnossaan pevl 27/09 vp, joka koski julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamista. Tuolloin esillä olleen erottelun sisällön valiokunta kuvasi seuraavasti:

> ”Omaehtoisessa koulutuksessa opiskelevalla työnhakijalla on 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalaissa ja momentin 1—4 kohdassa säädetyin edellytyksin. Työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua koskevia lakiehdotuksen 9 luvun säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta alle 25-vuotiaisiin työnhakijoihin.”

Lausunnossa valiokunta totesi tällaisen eronteon perustuslainmukaisuudesta ja asiassa huomioon otettavista seikoista mm.:

> ”Esityksessä ehdotettavan etuusjärjestelmän uudistuksen tarkoituksena on — toisin kuin edellä mainitussa tapauksessa — työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen tavoitteisiin liittyen parantaa nimenomaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka. Ikärajan asettamisen perusteena on esityksessä tuotu esille se, että sääntelyn tarkoituksena ei ole korvata opintotukijärjestelmää tai muita vastaavia opintojen aikaisia tukimuotoja, minkä vuoksi alle 25-vuotiaiden henkilöiden omaehtoisten opintojen ensisijaisena tukimuotoina säilyisivät jatkossakin opintotukilaissa säädetyt tuet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on ehkäistä tilannetta, jossa suuri osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan myöhempien opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta. Sääntelyllä ei muutoin ole vaikutusta alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan. Siten alle 25- vuotias voi esimerkiksi edelleen tulla valituksi työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen, jonka ajalta hänelle maksetaan työttömyysetuutta.
>
> Edellä mainitun kaltainen erilaisten sosiaalietuusjärjestelmien yhteensovittaminen voi olla hyväksyttävä syy iän mukaan määrittyvälle erityiskohtelulle, jos erottelu ei ole mielivaltaista eivätkä erot turvan tasossa muodostu kohtuuttomiksi. …..
> Perusteluissa tuodaan toisaalta esille, että ikärajan asettaminen ei heikentäisi nykytilaan verrattuna nuorten työttömien mahdollisuuksia saada työttömyysetuutta omaehtoisen opiskelun ajalta, koska koulutuspäivärahan saamisen edellytysten vuoksi sillä voi aloittaa opinnot käytännössä vasta 28-vuotiaana. Ikäraja ei valiokunnan mielestä tässä tapauksessa muodostu perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaiseksi. ….”

- - - - - - -

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan kahteen

mahdolliseen yhdenvertaisuusongelmaan ehdotuksessa. Perusteluissa esitetään (s. 13-14):

> ”Jos opintolainan nostamisen mahdollisuutta ei oteta huomioon, työttömyysetuus on yleensä kuitenkin määrältään opintotukea korkeampi. Esitetty muutos tarkoittaisi sitä, että työttömyysetuuteen oikeutetulle lyhytkestoiset opinnot aloittavalle henkilölle maksettaisiin muihin opiskelijoihin verrattuna tasoltaan korkeampaa etuutta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun on kyse työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5— 6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II, PeVL 27/2009 vp). Esitetty muutos on tältä osin sopusoinnussa perustuslain kanssa, koska muutos kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin niihin työttömiin työnhakijoihin, joiden omaehtoinen opiskelu täyttää esityksen mukaiset ehdot. ”

Loppupäätelmään voidaan hyvin yhtyä.

Toinen mahdollinen yhdenvertaisuusongelma kuvataan perusteluissa näin (s.14):

> Opiskelun ajalta maksettavalle työttömyysetuudelle ehdotettu ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaille työnhakijoille ei maksettaisi etuutta samanlaisin edellytyksin kuin 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille. …. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on, voidaanko ikärajan alle jäävien työttömien jättämistä työttömyysturvalain uuden 2 luvun 10 a §:n ulkopuolelle pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna. ”

Perusteluissa viitataan siihen, että omaehtoisen opiskelun tukemista koskeva lainsäädäntö on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (pevl 27/09 vp) ja jatketaan:

> ”Esitetty muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että ikärajasääntelyn soveltamisala laajenisi, kun opiskelu työttömyysetuutta menettämättä olisi mahdollista myös silloin, kun työnhakijalla ei ole työ- ja elinkeinotoimiston toteamaa koulutustarvetta. Ehdotuksella ei heikennettäisi nykyiseen verrattuna alle 25-vuotiaiden oikeutta saada työttömyysetuutta.

Säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin perusteluihin muutenkin viitaten ja valiokunnan kannanotot lausunnossa pevl 27/09 vp huomioon ottaen katson, että nyt ehdotettu ikärajan asettava järjestely ei ole ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa.

- - - - - - -

Hallituksen esitykseen ei sisälly yksityiskohtaisia perusteluja. Kirjoitin valiokunnalle 3.5.2016 hallituksen esityksestä 35/16 vp antamani lausunnon lopussa hieman vastaavasta tilanteesta seuraavasti:

> ”Yleensä hallituksen esityksiin, jotka sisältävät lakiehdotuksen, sisältyy myös lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut. Toisin kuin yleisperustelut, yksityiskohtaiset perustelut on yleensä edellytetty esitettäväksi ja esitetty säännöksittäin. Säännösehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa annetaan, kuten hallituksen esitysten laatimisohjeissa 2004 esitettiin, ”säännöksen ehdotetusta sisällöstä tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle”. Vaikka säännöksittäin esitettyjä yksityskohtaisia perusteluja ei tarvita kaikissa lakiehdotuksissa (jos esim. on

> kyse vain jonkin lain voimassalon jatkamisesta), olisi nyt käsiteltäviin lakiehdotuksiin mielestäni ilman muuta pitänyt liittää (esitykseen sisällyttää) säännöksittäin esitetyt yksityiskohtaiset perustelut. Se, että säännösehdotuksiin liittyvää (niitä perustelevaa) informaatiota nyt kyllä on ”hajallaan” eri kohdissa esityksen yleisperusteluissa, ei asianmukaisesti palvele eduskuntakäsittelyä eikä ota kunnolla huomioon perustelujen olemassaoloon ja esittämistapaan liittyviä odotuksia lain soveltamistilanteessa. - Kysymys on mielestäni sillä tavoin periaatteellisesti merkittävä, että perustuslakivaliokunta voisi siitä lausua. ”

Minusta tuolloin esittämäni soveltuu myös nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen. Mainitussa vuoden 2016 asiassa antamassaan lausunnossa (pevl 18/16 vp) valiokunta ei kosketellut yksityiskohtaisten perustelujen puuttumista.