Raija Huhtanen
5.11.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 167/2021 vp) työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää kaikkiaan kuusi lakiehdotusta, joista keskityn tarkastelemaan kahta ensimmäistä. Arvioin näitä ehdotuksia oikeutta perustoimentulon turvaan koskevan *perustuslain 19 §:n 2 momentin* sekä oikeusturvaa koskevan *perustuslain 21 §:n* kannalta. Lausunnon ulkopuolelle olen rajannut muun muassa kunnallista itsehallintoa (PL 121 §) koskevat kysymykset.

Työnhakijan palveluprosessi, työnhakuvelvollisuus ja perustuslain 19 § 2 momentti

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1. lakiehdotus) ja työttömyysturvalakia (2. lakiehdotus). Ensin mainitussa laissa säädettäisiin työnhakijan uudistetusta palveluprosessista ja työnhakuvelvollisuudesta (1. lakiehdotus 2 ja 3 luvut). Työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä ja sen vaikutuksista työttömyysetuuden saamiseen säädettäisiin nykyiseen tapaan työttömyysturvalain 2a luvussa. Uusien säännösten mukaan moitittavaksi menettelyksi katsottaisiin myös työttömyysturvalaissa tarkoitettu työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely (2. lakiehdotus 2a: 9–14 §).

Uudistuksella työnhakijalle vahvistettaisiin uusia velvoitteita, joiden laiminlyönti johtaisi sanktioihin eli työttömyysetuuden menetyksiin (korvauksettomat kaudet, työssäolovelvoite). Kyse olisi ennen muuta velvollisuudesta osallistua 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuihin uudentyyppisiin, entistä useammin järjestettäviin haastatteluihin ja keskusteluihin ja toisaalta työnhakijan työllistymissuunnitelmassa asetettavasta työnhakuvelvollisuudesta. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan lailla tulee taata jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana.

Uudistuksen *tavoitteena* on parantaa työllisyyttä vähintään 9.500 työllisellä ja vähentää työttömyydestä aiheutuvia julkisia menoja. Tavoitteena on myös uudistaa työttömien palveluja siten, että työnhakijalle tarjotaan yksilöllistä tukea työnhakuun ja työl-

listymiseen. (Perustelut s. 14, 90). Perusteluihin sisältyy laaja arvio uudistuksen pääasiallisista vaikutuksista (s. 19–54). Uudistettu työnhakijan palveluprosessi toimisi keskeisenä keinona tavoitellun työllisyysvaikutuksen saavuttamisessa. Tiivis palveluprosessi erityisesti työnhaun alkuvaiheessa varmistaisi perustelujen mukaan työnhakijan nykyistä nopeamman ohjaamisen koulutukseen tai palveluihin ja tukisi samalla sitä, että kukin työnhakija ohjataan mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Uudistuksen arvioidaan vähentävän sekä kitka- että rakennetyöttömyyttä. Myös työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat vähenisivät. (s. 42). Julkisen talouden nettomenoja uudistuksen arvioidaan vähentävän pitemmällä aikavälillä noin 140 miljoonalla eurolla vuodessa (s. 19). Perustelujen mukaan uudistus hyödyttäisi työttömiä kahdella tavalla. Jos työnhakijalla on puutteita työnhakutaidoissa, työ ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuva kunta tukisi työnhakua nykyistä olennaisesti enemmän esimerkiksi uusien työnhaun muotojen käyttämisessä. Jos työnhakijan edellytyksissä hakea työtä ja työllistyä on puutteita, palveluprosessiin liittyvät muutokset nopeuttaisivat palvelutarpeen mukaisiin palveluihin pääsemistä. (s. 35).

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden parantaminen muodostaa siten hyväksyttävän perusteen puuttua perustuslain 19 §:n 2 momentin suojaamaan oikeuteen. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan lähtökohtana työttömyysturvan ehtojen arvioinnissa on perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan. Perustuslaki ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunnan käytännössä edellytykset ovat voineet rakentua työttömyystilanteissa esimerkiksi sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä edistäviin toimiin, hyväksynyt etuuden kytkemisen velvollisuuteen osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan ja hyväksynyt ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemisen työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen (esim. *PeVL 45/2017 vp* s. 3–4 ja *PeVL 2/2012 vp* s. 1–2 ja niillä viitatut lausunnot).

Työttömyysetuuksien kohdalla perustuslakivaliokunta on hyväksynyt myös sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Etuuden epäämisen pitää olla kuitenkin *asiallisesti perustellussa suhteessa* siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömän henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei voida myöskään kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi (PeVL 45/2017 vp s. 3 ja PeVL 2/2012 vp s. 1–2 ja niillä viitatut lausunnot). Arvioidessaan edellisellä vaalikaudella esillä ollutta niin sanottua aktiivimallia perustuslakivaliokunta totesi, ettei malli ollut

perustuslain kannalta ongelmaton, koska työttömällä ei ollut välttämättä mahdollisuutta täyttää lain tarkoittamaa aktiivisuusvaatimusta ja vaikuttaa sanktiona sovellettuun työttömyysetuuden alentamiseen. Lakiehdotuksessa tuli sen vuoksi varmistaa, että henkilö, joka tekee kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan, ei joudu sanktion kohteeksi. Vaihtoehtoisesti lakiehdotusta tuli muuttaa niin, että työnhakija voi osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana (PeVL 45/2017 vp s. 5).

Nyt ehdotetun palveluprosessin sisältämistä alkuhaastattelusta, työnhakukeskusteluista ja täydentävistä työnhakukeskusteluista muodostuvan kokonaisuuden tarkoitus on parantaa työnhakijan työllistymismahdollisuuksia ja/tai ohjata hänet tarvittaessa palvelujen piiriin. Kyseiset velvollisuudet ovat sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa, ja niihin – kuten muuhunkin 1. lakiehdotuksen 2a luvun 9 ja 10 §:ssä tarkoitettuun menettelyyn – liittyvä porrastettu seuraamusjärjestelmä täyttää nähdäkseni oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Huomiota on tässä suhteessa aiheellista kiinnittää kuitenkin siihen, että työnhakijalle viranomaisen luona asioinnista aiheutuvia matkakuluja ei korvattaisi nykyistä laajemmin (perustelut s. 90), vaikka työnhakija olisi velvollinen osallistumaan alkuhaastatteluun työ- ja elinkeinotoimistossa tai työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvan kunnan toimipaikassa. Alkuhaastattelun järjestämisestä paikan päällä voitaisiin poiketa vain ”painavasta syystä” (1. lakiehdotus 2:5 § 3 mom.; 6. lakiehdotus 8 § 1 mom.). Perustelujen mukaan tällainen syy voisi olla esimerkiksi poikkeuksellisen pitkä asiointimatka (s. 91).

Ehdotettu työnhakuvelvollisuus ei olisi kokonaan uusi, sillä työttömältä työnhakijalta vaaditaan jo nyt aktiivista työnhakua. Velvollisuudesta säädettäisiin kuitenkin voimassa olevaa lakia tarkemmin ja myös tiukemmin vahvistamalla laissa haettavien työmahdollisuuksien vähimmäismäärä (1. lakiehdotus 3:3 § 1 mom.). Työnhakuvelvollisuus sisällytettäisiin työllistymissuunnitelmaan, jota työnhakija olisi velvollinen noudattamaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla (2. lakiehdotus 2a:9 § 1 mom. 5 ja 6 kohdat ja 10 § 1 mom.). Velvollisuuden täyttäminen voisi perustua myös työnhakijan itsensä valitsemiin työmahdollisuuksiin (1. lakiehdotus 3:4 § 1. kohta). Perustelujen mukaan tämä olisi merkittävä muutos nykyiseen verrattuna, sillä nykyisessä työtarjouksiin perustuvassa työnvälityksessä työ- ja elinkeinotoimisto valitsee työpaikat, joita työnhakijan tulee hakea. Valinnanvapaus kaventuisi haettavien työmahdollisuuksien osalta, koulutuksessa olevia työnhakijoita lukuun ottamatta, vasta sen jälkeen, kun puolen vuoden työnhaku ei olisi johtanut työllistymiseen (2. lakiehdotus 2a:9 § 1 mom. 6 kohta ja 13 § 4 kohta; perustelut esim. s. 35).

Haettavien työmahdollisuuksien määrää voitaisiin työllistymissuunnitelmassa alentaa, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työllistyä, kun otetaan huomioon hänen ”työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva (…) ammattitaitosuoja” (1. lakiehdotus 3:3 § 3 mom.). Perustelujen mukaan kyse olisi aina siitä, että täyden työnhakuvelvollisuuden täyttäminen olisi tosiasiallisesti mahdotonta. Tällöin työ- ja elinkeinotoimisto voisi asettaa työnhakuvelvollisuudeksi yhden, kahden tai kolmen työmahdollisuuden hakemisen

tarkastelujakson aikana. Alentaminen koskisi kerrallaan vain kutakin hakuvelvollisuuden tarkastelujaksoa (s. 71, 92).

Mahdollisuus alentaa haettavien työmahdollisuuksien määrää on tärkeä arvioitaessa työnhakuvelvollisuuden ja siihen liittyvien sanktioiden oikeasuhtaisuutta. Tällöin on huomattava, että ehdotettu säännös koskisi haettavien työmahdollisuuksien määrän alentamista mutta ei työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämistä. Viimeksi mainitusta asiasta säädettäisiin erikseen (1. lakiehdotus 3:7 §), ja kyseessä olisivat tällöin rajatummat ja ainakin osaksi toisentyyppiset tilanteet kuin 3 §:n 3 momentissa tarkoitetut. Arvioinnissa huomioon otettavat työntekijän henkilöön liittyvät seikat lueteltaisiin laissa tyhjentävästi (perustelut s. 71). Pulmallisimpana pidän kuitenkin sitä, että säädettyjen edellytysten täyttyessä haettavien työmahdollisuuksien määrän alentaminen riippuisi viranomaisen harkinnasta (”voidaan alentaa”). Perusoikeuskytkentäisessä asiassa lähtökohtana tulisi nähdäkseni olla, että alentamisesta päätetään yksinomaan laillisuusharkintaa käyttäen (vrt. työhakuvelvollisuuden asettamatta jättämistä koskeva 7 § 1 mom.: ”ei aseteta”). Ehdotettuun 3 §:n 3 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus ei sitä vastoin ole mielestäni ongelmallinen esimerkiksi *perustuslain 80 §:n 1 momentin* kannalta.

Työnhakuvelvollisuutta täyttävästä toiminnasta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 luvun 4 §:ssä. Pykälään sisältyy tulkinnanvaraista sääntelyä (erityisesti kohdat 1, 4 ja 6), joka ei ole hyvin sopusoinnussa perusoikeusrajoitukselta vaadittavan tarkkarajaisuuden kanssa (ks. *PeVL 25/1997 vp* s. 3–4). Lailla säätämisvaatimuksen näkökulmasta on lisäksi syytä kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Kun kyse on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa turvaavasta etuusjärjestelmästä, lähtökohtana voidaan pitää, että työnhakijan tulisi säädettävän lain perusteella kyetä jollakin tarkkuudella ennakoimaan, miten hänen toimintansa vaikuttaa hänelle perustuslaissa turvatun oikeuden toteutumiseen. Ehdotetut säännökset työnhakuvelvollisuudesta, sen täyttämisestä ja sitä koskevista poikkeuksista sekä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä ja siihen liittyvistä sanktioista muodostavat siinä määrin vaikeaselkoisen ja mutkikkaan kokonaisuuden, että lähtökohta tuskin toteutuu. Sääntelyn monimutkaisuuteen on kiinnitetty huomiota myös lausuntopalautteessa (s. 60), ja asia todetaan esityksen perusteluissakin (s. 35).

Perustuslain 21 §:ään liittyviä näkökohtia

Työnhaun käynnistämisestä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:ssä. Jos henkilöasiakasta ei voida rekisteröidä työnhakijaksi, työ- ja elinkeinotoimisto antaisi päätöksen työnhakijaksi rekisteröimisen epäämisestä (4 mom.). Päätöksestä olisi mahdollisuus valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen (14:2 § 1 mom.). Perustelujen mukaan päätöstä ei annettaisi kuitenkaan 2 luvun 3 §:n 2 momentin tarkoittamassa tapauksessa eli silloin, kun ”työ- ja elinkeinoviranomainen” säädetyin edellytyksin rajoittaa henkilön oikeutta käynnistää työnhaku uudelleen sähköisesti verkkopalvelussa. Perusteluna todetaan, että kyse olisi vain rekisteröitymisen tavasta. Päätös annettaisiin, jos henkilöä ei rekisteröitäisi työn-

hakijaksi muunkaan yhteydenoton perusteella (s. 63). Ehdotettua poikkeusta päätöksen antovelvollisuudesta voitaneen pitää siinä määrin vähäisenä, ettei se muodostu ongelmaksi oikeusturvaa koskevan *perustuslain 21 §*:n kannalta. Asiasta olisi kuitenkin syytä säätää nimenomaisesti laissa.

Voidaan myös kysyä, miksi työnhaun uudelleen käynnistämistä koskevan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin työ- ja elinkeinoviranomaisesta, kun toimivaltaisena viranomaisena pykälän 1 momentissa mainitaan työ- ja elinkeinotoimisto. Vastaavanlaista epäjohdonmukaisuutta näyttäisi sisältyvän työnhaun käynnistämistä koskevan 1 §:n 1 momenttiin ja eräisiin muihinkin 1. lakiehdotuksen pykäliin. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 2/2012 vp s. 2 ja siinä mainitut lausunnot).

1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 §:ssä säädettäisiin työ- ja elinkeinotoimiston käytössä olevasta uudesta keinosta muistuttaa työnhakijaa kirjallisesti tämän menettelyn vaikutuksesta työllistymiseen ja oikeuteen saada työttömyysetuutta silloin, kun työnhakija on jättänyt noudattamatta lakisääteisen velvollisuutensa. Perustelujen mukaan kyse olisi neuvonnasta, jolla varmistettaisiin, että työnhakija on tietoinen työttömyysetuuden saamisedellytyksenä olevista velvollisuuksistaan, ja edistettäisiin näin työnhakijalle perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden toteutumista. Muistutuksen yhteydessä ei arvioitaisi, onko työnhakijalla ollut mahdollisesti laissa tarkoitettu pätevä syy menettelyynsä, eikä muistutuksen antamiseen tai antamatta jättämiseen liittyisi oikeusvaikutuksia. Muistutuksesta ei annettaisi valituskelpoista päätöstä. (s. 70, 93) Tilanne, jossa työnhakijaa ei ole muistuttu, vaikka niin olisi lain mukaan kuulunut tehdä, saattaa muodostua ongelmaksi luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta (vrt. s. 70). Kyseisestä periaatteesta säädetään hallintolain 6 §:ssä, ja sen voidaan katsoa sisältyvän perustuslain 21 §:n tarkoittamiin hyvän hallinnon takeisiin. Sen vuoksi saattaisi olla aiheellista harkita mahdollisuutta säätää muistutuksen antamisen (tai antamatta jättämisen) huomioon ottamisesta arvioitaessa, onko työnhakija syyllistynyt työttömyysturvalain mukaiseen työvoimapoliittisesti moitittavaan menettelyyn.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa olevan muutoksenhakukiellon soveltamisalaa laajennettaisiin niin, että myöskään työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun asettaa työnhakijalle työnhakuvelvollisuus ei saisi vaatia oikaisua eikä ratkaisusta saisi valittaa (1. lakiehdotus 14:1 § 4 mom.). Kieltoa perustellaan sillä, ettei työnhakija menettäisi oikeutta työttömyysetuuteen, jos työnhakuvelvollisuutta ei olisi tullut asettaa tai se olisi tullut asettaa toisen sisältöisenä (s. 77; 2. lakiehdotus 2a:12 § 1 kohta). Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan työllistymissuunnitelmaa (ja vastaavaa muuta suunnitelmaa) koskeva muutoksenhakukielto on mahdollinen, jos etuusasiaan liittyvässä muutoksenhaussa on mahdollista arvioida valittajan vaatimuksesta myös suunnitelman sisällön lainmukaisuutta (s. 91 ja siinä viitattu *PeVL 20/1998 vp* s. 2; vrt. *PeVL 42/2010 vp* s. 4, jossa asiaa arvioidaan kriittisemmin).

Perustuslain 21 § ei aseta nähdäkseni ehdotonta estettä muutoksenhakukiellon soveltamisalan laajentamiselle ehdotetulla tavalla. Muutoksenhakumahdollisuutta puoltaviakin argumentteja voidaan silti esittää. Työnhakuvelvollisuudella olisi uudessa järjestelmässä aiempaa tärkeämpi merkitys työnhakijan oikeuksien kannalta. Kun työttömyysetuuden vastikkeellisuus perustuu nykyisin työ- ja elinkeinotoimiston tekemiin työtarjouksiin, se perustuisi jatkossa työnhakusuunnitelmassa asetettuun työnhakuvelvollisuuteen (perustelut s. 79). Pääsääntönä olisi, että työnhakuvelvollisuus sitoo työnhakijaa työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Muutoksenhakukieltoa puoltaa toisaalta ennen muuta se perusteluissa todettu seikka, että lainvastaisesti asetettu työnhakuvelvollisuus muodostaisi työnhakijalle pätevän syyn jättää noudattamatta työllistymissuunnitelmaa ja siihen sisältyvää työnhakuvelvollisuutta ja säilyttää oikeus työttömyysetuuteen. Työnhakuvelvollisuuden asettamisen lainmukaisuus arvioitaisiin viime kädessä työttömyysetuuden saamista (epäämistä) koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Lisäperusteluna voidaan todeta, että mahdollisuus riitauttaa työnhakuvelvollisuuden asettamisratkaisu kahdessa eri prosessissa voisi osoittautua käytännössä hankalaksi hallittavaksi. – Tässä kappaleessa todettu koskee myös ehdotetun muutoksenhakukiellon soveltamista kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuun, aktivointisuunnitelmaan sisällytettävään työnhakuvelvollisuuteen (6. lakiehdotus 28 § 3 mom.).

Tampereella 5. päivä marraskuuta 2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)
raija.huhtanen@tuni.fi