Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 167/2021 vp eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lainsäädäntöä siten, että työttömän työnhakijan nykyistä omatoimista työnhakuvelvoitetta täsmennettäisiin ja tiukennettaisiin niin, että työttömällä työnhakijalla olisi velvollisuus hakea neljää työpaikkaa kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä seuraisi työttömyysetuuden maksamisen määräaikainen keskeyttäminen eli työnhakija menettäisi oikeutensa etuuteen tietyksi ajaksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin samalla näiden määräaikojen lyhentämistä nykyisistä.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömien työnhakijoiden palveluprosessia muun muassa siten, että työnhakijalle olisi järjestettävä alkuhaastattelu viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta ja että työnhaun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana työttömälle työnhakijalle järjestettäisiin täydentäviä työnhakukeskusteluja kahden viikon välein (tai joka tapauksessa viisi keskustelua kyseisessä kolmessa kuukaudessa).

Arvioin lausunnossani hallituksen esityksen keskeisten ehdotusten perustuslainmukaisuutta seuraavilta osin:

- työttömyysetuuksien maksamisen kytkeminen työnhakuvelvoitteeseen
- vastasuorituksen yhteys lainmuutoksen tavoitteisiin
- työnhakuvelvoitteen laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten oikeasuhtaisuus ja oikeusturvavaatimuksen täyttyminen
- työnhakuvelvoitteeseen liittyvän tarkastelujakson takautuva asettaminen
- lailla säätämisen vaatimus
- rahoitusperiaate
- muistutuksen oikeudellinen luonne.

Työttömyysetuuksien maksamisen kytkeminen työnhakuvelvoitteeseen

Ehdotettuja lainmuutoksia on arvioitava ennen muuta perustuslain 18.2 §:n ja 19.2 §:n näkökulmista. Perustuslain 18 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (1 mom.) ja julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (2 mom.). Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti[1] katsonut, ettei perustuslaki estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Hallituksen esityksen (s. 1) mukaan ehdotettujen lakimuutosten pääasiallisina tavoitteina ovat työllisyyden parantaminen vähintään 9 500 työllisellä sekä työttömien työnhakijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottaminen.

[1] PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp lähtien; viimeisimpänä PeVL 45/2017 vp.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettävän työttömillä jo voimassa olevan lainsäädännön mukaista velvollisuutta hakea omatoimisesti työtä. Yleisen työnhakuvelvoitteen sijasta työttömien työnhakijoiden tulisi jatkossa hakea neljää työpaikkaa kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Työhakuvelvoite kirjattaisiin tarkemmin työllistymissuunnitelmaan. Näkemykseni mukaan ehdotettu neljä kertaa kuukaudessa on kohtuullinen määrä ja kyse on ylipäänsä varsin vähäisestä muutoksesta työttömillä työnhakijoilla jo nykyisin olevaan työnhakuvelvoitteeseen. Sen sijaan, että TE-toimisto tai työllistymiskokeilussa mukana oleva kunta osoittaisi työpaikkoja, joita työttömän työnhakijan tulee hakea, työtön työnhakija saisi itse päättää, mitä työpaikkoja hakea. Perustuslakivaliokunnan käytännössä[2] perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetetut edellytykset ovat voineet työttömyystilanteissa rakentua esimerkiksi sen varaan, että asianomainen *itse aktiivisesti myötävaikuttaa* sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Näkemykseni mukaan työttömän työnhakijan omatoimisuuden ja aktiivisuuden lisääminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on linjassa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön kanssa. Ehdotetun kaltainen vastasuoritus on siten hyväksyttävä perustuslain 18 §:n ja 19.2 §:n näkökulmista.

Vastasuorituksen yhteys lainmuutoksen tavoitteisiin

Vaikka ehdotetun lainmuutoksen tavoitteita ja työttömille työnhakijoille ehdotettuja vastasuorituksia voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävinä, lisäksi on kuitenkin arvioitava, ovatko tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetut keinot tarkoitukseensa soveltuvia. Perustuslakivaliokunnan käytännön[3] mukaan perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta.

Työllisyyden parantamiseen tähdätään yhtäältä työnhakuvelvoitetta täsmentämällä ja tiukentamalla (tulee lähettää neljä työhakemusta kuukauden mittaisen seurantajakson aikana) sekä toisaalta työnhakijoiden palveluprosessia kehittämällä – erityisesti kahden viikon välein käytävät täydentävät työnhakukeskustelut.

Hallituksen esityksessä on käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella arvioitu ehdotettujen keinojen vaikutuksia työllisyyteen. Hallituksen esityksessä (s. 47–51) arvioidaan yhtäältä, että määrällisen työnhakuvelvollisuuden käyttöönottaminen vahvistaisi työllisyyttä noin 2 000 työllisellä. Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen arvioidaan (s. 44–47) toisaalta lisäävän työllisyyttä noin 8 900 työllisellä. Vaikka ehdotettujen keinojen työllisyysvaikutusten arviointiin sisältyy epävarmuustekijöitä (muita maita koskevat tutkimustulokset eivät esimerkiksi ole suoraan sovellettavissa ehdotetun kaltaiseen järjestelmään), hallituksen esityksessä esitetyn tutkimustiedon ja siihen perustuvan arvion perusteella on perusteltua väittää, että ehdotetut keinot ovat tarkoitukseensa nähden soveltuvia ja että niiden avulla on mahdollista parantaa työllisyyttä.

[2] Esim. PeVL 17/1995 vp, s. 2.
[3] Esim. PeVL 47/2018 vp, s. 4.

Työnhakuvelvoitteen laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten oikeasuhtaisuus ja oikeusturvavaatimuksen täyttyminen

Hallituksen esityksen mukaan (s. 19) nykyiset tarjotun työn hakemiseen, työllistymissuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen sekä palveluihin osallistumiseen liittyvien laiminlyöntien perusteella asetettavat 60 päivän korvauksettomat määräajat koottaisiin porrastetusti tiukkenevaksi työttömyysturvaseuraamukseksi (1–2 laiminlyöntiä -> 5 pv; 3. laiminlyönti -> 10 pv; 4. laiminlyönti -> 12 vko:n työssäolovelvoite). Korvauksettomat määräajat määrättäisiin myös tilanteissa, joissa työnhakija ei hae työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla. Työnhakijan menettelyä tarkasteltaisiin 12 kuukauden ajalta kulloinkin viimeisestä laiminlyönnistä tai muusta vastaavasta menettelystä taaksepäin.

Koska ehdotetut korvauksettomat määräajat lyhenisivät voimassa oleviin määräaikoihin nähden ja koska 12 kalenteriviikon työssäolovelvoitteen asettaminen pysyisi samana, ei ehdotetussa sääntelyssä nähdäkseni ole tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa. Esimerkiksi valtiosääntöoikeudellinen kysymys korvauksettomien määräaikojen pituuden ja perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämisen välisestä suhteesta[4] ei nouse esille.

Koska työnhaku perustuisi hallituksen esityksen mukaan jatkossa ensisijaisesti työttömän työhakijan omaan aktiivisuuteen, lainsäädännön tulee sisältää säännökset niiden tilanteiden varalta, joissa työnhakija ei voi täyttää työnhakuvelvoitetta itsestään riippumattomista syistä. Voimassa olevaa työttömyysturvalakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että ”[k]oska työvoimaviranomaiselle ei ole säädetty velvollisuutta toteuttaa työnhakusuunnitelmaa omalta osaltaan, täytyy työnhakijan pätevänä syynä suunnitelman toteuttamatta jättämiseen pitää sitä, että suunnitelman toteuttaminen estyy viranomaisesta johtuvasta syystä.”[5]

Ehdotettu sääntely vastaa mielestäni perustuslakivaliokunnan linjausta, sillä ehdotetussa työttömyysturvalain uudessa 2 a luvun 12 §:ssä säädettäisiin pätevistä syistä jättää toteuttamatta työllisyyssuunnitelmaa ja siten myös määrällistä työnhakuvelvoitetta. Ko. säännöksessä viitattaisiin muun muassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ehdotettuun uuteen 3 luvun 3 §:ään, jonka mukaan haettavien työnmahdollisuuksien määrää voitaisiin työllistymissuunnitelmassa alentaa, jos TE-toimisto arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää työnhakijalle sopivaa työmahdollisuutta. Työttömyysturvalain uudessa 2 a luvun 11 §:ssä säädettäisiin puolestaan pätevistä syistä olla osallistumatta palveluprosessin toimiin (mm. alkuhaastattelu ja työnhakukeskustelut). Säännöksen perusteella työttömyysetuuden maksamista ei voisi keskeyttää, jos saapumatta jääminen johtuisi henkilöstä itsestään riippumattomasta syystä. Tällainen säännös on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa välttämätön – erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa on työllisyyden edistämiskokeilussa mukana olevien kuntien työllisyyspalvelut ovat pahasti ruuhkautuneet.[6]

Jos työnhakijalle ja TE-toimiston näkemykset haettavien työmahdollisuuksien määrästä tai haastatteluihin/työnhakukeskusteluihin osallistumisen esteistä eriäisivät toisistaan, ja työttömän työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytettäisiin väitetyn laiminlyönnin seurauksena,

[4] Ks. esim. PeVL 2/2012 vp, s. 2.
[5] PeVL 46/2002 vp, s. 5.
[6] Ks. Helsingin Sanomat 3.11.2021, s. A16–A17. Uutisartikkelin mukaan työllisyyssuunnitelmia ei ole laadittu osalle työnhakijoista laisinkaan ja työttömien yhteydenottoihin on vastattu useiden viikkojen viiveellä. Artikkeli perustuu ELY-keskuksen antamiin tietoihin.

työttömällä työnhakijalla olisi oikeus hakea muutosta työttömyysetuuden keskeyttämistä koskevaan päätökseen voimassa olevan työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n nojalla, mikä on linjassa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kanssa.

Työnhakuvelvoitteeseen liittyvän tarkastelujakson takautuva asettaminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 lukuun ehdotetun uuden 3 §:n 1 momentin mukaan työllistymissuunnitelmaan tulisi alkuhaastattelussa ja kolmen kuukauden välein järjestettävissä työnhakukeskusteluissa sisällyttää kolme kuukauden kestävää tarkastelujaksoa, joiden kunkin aikana työnhakijan tulisi hakea vähintään neljää 4 §:ssä tarkoitettua työmahdollisuutta. Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 71) todetaan, että ”[e]nsimmäinen tarkastelujakso voitaisiin asettaa työnhakijan edun mukaisesti alkuhaastattelussa alkamaan *takautuvasti* [kurs. TK] työttömyyden alkamisesta. Tämä voi olla tapauskohtaisesti olla tarpeen, jotta työttömäksi jäänyt ei jää odottamaan alkuhaastattelun järjestämistä, ennen kuin ryhtyy aktiiviseen työnhakuun.”

Hallituksen esityksessä ei nähdäkseni käsitellä sitä, miten tämä tarkastelunjakson takautuva asettaminen suhteutuu työnhakuvelvoitteen laiminlyönnistä mahdollisesti seuraavaan työttömyysetuuden maksamisen määräaikaiseen keskeyttämiseen. Tarkoittaako ensimmäisen tarkastelujakson asettaminen takautuvasti myös sitä, että työttömän työnhakijan määrällinen työnhakuvelvollisuus alkaisi takautuvasti? Jos näin on, niin takautuvasti alkavaan työnhakuvelvollisuuteen ei ole valtiosääntöisesti hyväksyttävää kytkeä työttömän työnhakijan kannalta kielteisiä seuraamuksia. Tähän kysymykseen toivoisin perustuslakivaliokunnan kokouksessa työ- ja elinkeinoministeriön edustajan vastauksen.

Lailla säätämisen vaatimus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 lukuun ehdotetussa uuden 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista. Säännöksen viimeisen virkkeen mukaan alentamisen perusteista säädettäisiin ”tarkemmin valioneuvoston asetuksella”. Säännös on merkityksellinen arvioitaessa, onko työtön työnhakija täyttänyt työnhakuvelvoitteensa ja onko kyse sellaisesta laiminlyönnistä, joka voisi johtaa työttömyysetuuden maksamisen määräaikaiseen keskeyttämiseen. Vaikka ehdotetussa säännöksessä työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädettäisiinkin tarkemmin asetuksella, katson, että ehdotettu säännös on linjassa perustuslakivaliokunnan perustuslain 80 §:n 1 momenttia koskevan lausuntokäytännön kanssa. Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin alentamisen perusteiden perusperiaatteista eli että työnhakuvelvollisuuden alentamista arvioitaisiin työttömän työnhakijan työkokemuksen, koulutuksen, muun osaamisen, työkyvyn ja ammattitaitosuojan valossa. Esimerkiksi työttömyysturvalain voimassa oleva 2 a luvun 4 §:n 4 momentti noudattaa samaa sääntelylogiikkaa, ja se on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella[7].

[7] PeVL 54/2016 vp, s. 4.

Rahoitusperiaate

Hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 87–88) viitataan perustuslakivaliokunnan edellistä työllisyyden edistämiskokeilua koskeneessa lausunnossaan[8] tekemään linjaukseen, jonka mukaan työllistymispalveluiden antaminen kuntien järjestettäväksi ei tosiasiassa tarkoittanut uusien tehtävien antamista kunnille, koska kuntien osallistuminen kokeiluun oli vapaaehtoista. Näkemykseni mukaan kyseinen perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu ei kuitenkaan siltä osin sovellu hallituksen esityksessä nyt ehdotettuun uudistukseen, koska uudistus muuttaisi *jo alkaneen* työllisyyden kuntakokeilun sääntelyä kesken kokeilun eli kunnille ollaan näkemykseni mukaan nyt ehdottamassa uusia tehtäviä. Mutta koska kunnille on toisaalta annettu mahdollisuus vetäytyä kokeilusta nyt ehdotettujen muutosten vuoksi, katson, ettei asiassa ole tältä osin huomautettavaa perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Esitän kuitenkin huoleni siitä, riittääkö kokeilussa kunnille nyt kaavailtu lisärahoitus kattamaan niiden vastuulle ehdotetut uudet tehtävät, kun otetaan huomioon, etteivät kunnat ole selvinneet voimassa olevan kuntakokeilun myötä niille annetuista nykyisistäkään tehtävistä.[9] Hallituksen esityksessä ehdotettujen lakimuutosten on esitetty tulevan voimaan 2.5.2022. Hallituksen esityksessä (s. 89) todetaan kuitenkin, että julkisen talouden suunnitelmassa kohdentaa 70 miljoonaa euroa vuodessa lisää työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien toimintamenoihin vasta vuodesta 2023 alkaen. Perustuslain 121 §:ään liittyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta on ongelmallista, että rahoitus uusien tehtävien hoitamiseksi kohdennetaan kunnille vasta kahdeksan kuukautta uusien palvelutehtävien järjestämisvelvollisuuden alkamisen jälkeen. Lisärahoituksen jakamisperuste TE-toimistojen ja kuntien kesken (2021 tammi-kesäkuun työnhakijamäärien painotettu keskiarvo) vaikuttaa sinänsä hyväksyttävältä jakamisperusteelta.

Muistutuksen oikeudellinen luonne

Hallituksen esityksen mukaan (s. 18) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 lukuun lisättäisiin uusi 15 §, jossa säädettäisiin TE-toimiston työttömälle työnhakijalle antamasta kirjallisesti muistutuksesta tilanteissa, joissa työnhakija laiminlyö lakisääteisiä velvollisuuksiaan, kuten esimerkiksi jättää täyttämättä laissa säädetyn ja työllistymissuunnitelmassa tarkemmin sovitun työnhakuvelvoitteensa. Hallituksen esityksen mukaan muistutukseen ei kuitenkaan kytkettäisi minkäänlaisia oikeusvaikutuksia. Muistutuksen antaminen ei esimerkiksi olisi edellytyksenä työttömyysetuuden määräaikaiselle lakkauttamiselle.

Muistutusta koskeva sääntely ei ole sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, mutta se on kuitenkin problemaattinen lainsäädännön systematiikan ja oikeudellisen käsitteistön näkökulmista. Nämä näkökulmat liittyvät toisiinsa, ja niihin kiinnittyvät vaatimukset ovat johdattavissa epäsuorasti perustuslain 2 §:n 3 momentista.

Finlex-haun perusteella termi ”muistutus” sisältyy vajaaseen 40 voimassa olevaan säädökseen. Julkisoikeudellisissa yhteyksissä muistutuksella tarkoitetaan pääsääntöisesti hallinnon asiakkaan, kunnan jäsenen tai viranomaisen toimintaa tarkastavan toimijan käytettävissä olevaa (oikeusturva)keinoa saattaa jokin epäkohta tai seikka viranomaisen tai julkista hallintotehtävää

[8] PeVL 24/2017 vp.
[9] Ks. alaviite 6 yllä.

hoitavan yksityisen tahon tietoon.[10] Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 lukuun lisättäväksi ehdotettu uusi 15 § poikkeaisi tästä verrattain vakiintuneesta muistutus-termin käyttötavasta.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 93) tuodaan esille, muistutus olisi ”luonteeltaan neuvontaa” eikä siihen olisi kytketty oikeusvaikutuksia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun voimassa olevaan 3 §:ään sisältyy jo nykyisin työ- ja elinkeinoviranomaista velvoittava työnhakijan informointivelvollisuus. Tätä säännöstä ehdotetaan täsmennettävän siten, että informointivelvollisuus kattaisi myös työnhakuvelvollisuudesta informoinnin. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain voimassa olevan 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on lisäksi tarvittaessa informoitava työnhakijaa *työttömyysetuuksien saamisen keskeisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä*. Nähdäkseni ehdotettu uusi 15 § ei toisi informointivelvollisuuteen muuta uutta kuin sen, että siinä säädettäisiin täsmällisemmin informointivelvollisuuden sisällöstä.

Näkemykseni mukaan lainsäädännön systematiikka ja oikeudellisen terminologian johdonmukaisuus perustelisivat sitä, että ehdotettu 2 luvun uusi 15 §:n säännös siirrettäisiin osaksi ehdotettua uutta 4 §:ää (sen 3 momentiksi) ja luovuttaisiin kokonaan muistutus-termin käytöstä. Lisäksi säännöksen sanamuodosta tulisi käydä selkeämmin ilmi, onko kyse viranomaiselle säädettävästä selkeästä velvollisuudesta; nyt ehdotettu säännös on muotoiltu väitelauseen (”muistuttaa”) eikä käskylauseen muotoon.

Helsingissä 8.11.2021



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori

[10] Esim. potilaslaki 10 §, sosiaalihuollon asiakaslaki 23 §, varhaiskasvatuslaki 54 §, maankäyttö- ja rakennuslaki 65 §, kiinteistönmuodostamislaki 11 §, jätelaki 82 §, kuntalaki 125 § ja työsuojeluvalvontalaki 45 §.