Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 175/2022 vp eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että palkkatukijärjestelmää yksinkertaistettaisiin muun muassa rajaamalla palkkatuki sellaisten työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi, jotka ovat valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU 651/2014) tarkoittamia alentuneesti työkykyisiä tai epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuen rinnalle otetaan käyttöön uusi 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että laki sosiaalisista yrityksistä kumottaisiin.

Arvioin hallituksen esitystä perustuslain 6, 18.2 ja 19.2 §:n näkökulmasta.

Palkkatukijärjestelmän ehdotettujen muutosten suhde PL 18.2 ja 19.2 §:ään

Esityksessä siis ehdotetaan rajattavan palkkatuen henkilöllistä soveltamisalaa ja luovuttavan sosiaalisia yrityksiä koskevasta erityissääntelystä. Voidaan ensinnäkin kysyä, miltä nämä toimenpiteet näyttäytyvät perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetun työllisyyden edistämisvelvoitteen näkökulmasta. Periaatteessa liian pitkälle menevät heikennykset työllisyyden edistämistoimiin voisivat merkitä työllisyyden edistämisvelvoitteen laiminlyömistä. Tästä ei kuitenkaan hallituksen esityksessä ole kyse. Kyse on pikemminkin olemassa olevan järjestelmän tehostamisesta ja resurssien uudelleen allokoinnista heikoimmassa asemassa työmarkkinoilla oleviin työttömiin. Valtion palkkatuen menojen arvioidaan (s. 61) laskevan 2,3 miljoonalla eurolla, mikä vastaa vain noin yhtä prosenttia nykyisistä menoista. Sosiaalisia yrityksiä koskevan erityissääntelyn kumoaminen puolestaan vaikuttanee (s. 67) vain pieneen joukkoon yrityksiä. Tehostamistoimet ja resurssien uudelleen allokointi merkitsevät euromäärisesti vain vähäistä heikennystä työllistämisen edistämistoimiin. Esitys ei ole ongelmallinen perustuslain 18 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Koska palkkatuki myönnetään työnantajalle, ehdotetuilla muutoksilla ei puututtaisi työttömälle henkilölle myönnettäviin työttömyysetuuksiin (ks. esim. PeVL 11/2010 vp). Esitystä ei siten voida pitää relevanttina perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut saman koskevan esimerkiksi työnantajalle maksettavaa työmarkkinatukea edellyttäen kuitenkin, ettei työttömälle henkilölle maksettava palkka jää alle työmarkkinatuen määrän (PeVL 32/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 32/1997, s. 2/II). Koska palkkatuen edellytyksenä olisi edelleen se, että työntekijälle maksetaan vähintään kyseiseen työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa – tai, jollei sovellettavaa työsopimusta ole, tavanomaista ja kohtuullista palkkaa kyseisestä työstä – hallituksen esitys ei ole ongelmallinen myöskään perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Merkittäväksi kysymykseksi nousee sen sijaan palkkatuen henkilöllisen soveltamisalan rajaaminen iän perusteella, mitä tarkastelen seuraavaksi.

Palkkatuen ja työllistämistuen henkilöllisen soveltamisalan rajaaminen iän perusteella ja PL 6.2 §

Palkkatuen rajaaminen alle 25-vuotiaisiin ja 50 vuotta täyttäneisiin

Hallituksen esityksen (s. 44) mukaan palkkatukimahdollisuus rajattaisiin työnhakijan ikään ja taustaan liittyvien ominaisuuksien perusteella alle 25-vuotiaiden, 50 vuotta täyttäneiden, kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen, koulutukseltaan perusasteen varassa olevien ja vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymisen edistämisen välineeksi. Lisäksi mahdollisuus palkkatukeen olisi sellaisella työttömällä työnhakijalla, joka ei ole ollut ansiotyössä kuuteen edelliseen kuukauteen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut palkkatuen ehtojen lieventämistä alle 25-vuotiaiden osalta perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen näkökulmasta muun muassa lausunnossaan PeVL 11/2010 vp. Kyse oli siitä, että alle 25-vuotiaille säädettiin muita ikäryhmiä paremmat mahdollisuudet työllistyä määräaikaiseen työsuhteeseen. Valiokunta katsoi tuolloin tavoitteen ehkäistä työttömyyden pitkittymistä edistämällä erityisesti nuorten vastavalmistuneiden sijoittumista työmarkkinoille muodostavan hyväksyttävän perusteen positiiviselle erityiskohtelulle. Valiokunnan arvioon vaikutti lausunnon antamisen ajankohtana vallinnut taantuma sekä se, että kyse oli määräaikaisesta lakimuutoksesta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin vuoden 2015 alusta voimaan tulleen uudistuksen yhteydessä tarkastellut myös 60 vuotta täyttäneiden erityisasemaan asettamista palkkatukijärjestelmässä. Kyse oli siitä, että 60 vuotta täyttäneille ehdotettiin säädettäväksi palkkatuen *pidemmästä kestosta* (24 kk) muihin ikäryhmiin verrattuna. Valiokunta katsoi lausunnossaan PeVL 38/2014 vp, että koska 60 vuotta täyttäneiden osuus pitkäaikaistyöttömistä oli tilastojen valossa huomattava, ja siten heidän työllistymisensä näytti olleen huomattavasti muita ikäryhmiä vaikeampaa, muita pitkäkestoisemman palkkatuen myöntämiselle oli olemassa selvästi hyväksyttävät perusteet. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdotti kuitenkin perustuslakivakikunnan lausunnon jälkeen omassa mietinnössään TyVM 10/2014 vp, että 60 vuotta täyttäneiden osalta helpotettaisiin myös *palkkatuen myöntämisedellytyksiä*. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksesta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 2 §:n 1 momenttia täydennettiin siten, että palkkatuki voitiin myöntää yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta työttömänä olleelle 60 vuotta täyttäneelle, *vaikka tuella palkattavan ammatillisessa osaamisessa ei ole puutteita*. Eduskunta hyväksyi lakimuutoksen ehdotetussa muodossa (EV 207/2014 vp). Tätä 60 vuotta täyttäneitä koskenutta, edelleen voimassa olevaa poikkeusta ei siten säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Kun ehdotetaan työttömien tiettyjen ikäryhmien asettamista muita parempaan asemaan, tulee ehdotusta pohtia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen valossa. Ikään perustuville erotteluille – kuten esimerkiksi positiiviselle erityiskohtelulle – tulee olla 1) perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut, 2) erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, 3) eivätkä eri ryhmien väliset erot saa muodostua suhteettoman suuriksi. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että hallituksen on tuotava tämäntyyppisen lainsäädännön yhteydessä myös tilastollisin tai muin todennettavissa olevin keinoin ilmi ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo ikään perustuvan erityiskohtelun olevan perustuslain 6 §:n 2 momentin valossa hyväksyttävää (vrt. PeVL 27/2009 vp, s. 2—3, PeVL 46/2002 vp, s. 6/I).

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset *poikkeavat* aiemmista julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tehdyistä, palkkatuen myöntämisedellytysten ikäerotteluista ainakin kolmella tapaa. Ensinnäkin palkkatuen ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi *lähtökohtaisesti kokonaan* tietyt ikäluokat (25–49-vuotiaat). Toisekseen hallituksen esityksessä

palkkatuen kohdistamista alle 25-vuotiaisiin ja 50 vuotta täyttäneisiin ei perustella näiden ikäryhmien työttömyyttä ja työllistymisvaikeuksia koskevilla tilastotiedoilla, vaan ikäerottelun taustalla on EU:n valtiotukisääntelyssä eli tässä tapauksessa yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (EU 651/2014) omaksutut ikäerottelut. Kolmanneksi kyse ei olisi määräaikaisesta, vaan pysyvästä palkkatukijärjestelmän muutoksesta.

Keskeinen kysymys hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta onkin, mikä merkitys on annettava EU-lainsäädännössä tehdyille, valtiotukiin liittyville ikäerotteluille pohdittaessa positiivista erityiskohtelua kansallisessa palkkatukijärjestelmässä perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta. Tuleeko EU-lainsäädännössä olevat ikäerottelut ottaa ikään kuin annettuina, vai vaatiiko niiden käyttö positiivisen erityiskohtelun hyväksyttävinä perusteina tuekseen myös tilastotietoa kansallisista työmarkkinoista? Esimerkiksi hiljattain säädetyssä uudessa ”muutosturvamallissa” (HE 62/2022 vp) ikään perustuvan positiivisen erityiskohtelun hyväksyttäväksi ikärajaksi katsottiin tilastotiedon perusteella 55 vuotta, vaikka sitäkään ei voitu tilastojen valossa pitää kiistattomana rajanvetoperusteena. Nyt tarkastelun kohteena olevassa hallituksen esityksessä ikäraja on siis ehdotettu vedettävän vielä alemmas eli 50 ikävuoteen ilman, että hallituksen esityksessä on esitelty 50 vuotta täyttäneiden työllistymishaasteita ja työttömyyttä koskevia tilastotietoja. 15–24-vuotiaiden osalta viitataan tilastokeskuksen 4.3.2021 julkaisemaan työvoimatutkimukseen (s. 117).

Voidaanko siis positiivisen erityiskohtelun perusteluksi hyväksyä pelkästään se, että kyseiset ikäerottelut perustuvat EU-lainsäädännössä asetettuihin ikäerotteluihin? Epäilemättä ryhmäpoikkeusasetuksessa omaksutulle 25 ja 50 vuoden ikärajaoille on olemassa tilastoihin nojaavat perustelut, vaikka luultavimmin ne perustuvat EU-jäsenvaltioiden keskiarvoihin. EU-jäsenvaltioiden välillä lienee merkittävääkin hajontaa. Perustuslain 6 §:n 2 momentin kansallisesta näkökulmasta ei periaatteessa voida pitää hyväksyttävänä sellaista positiivista erityiskohtelua koskevaa sääntelyä, jolle ei ole olemassa Suomea koskevien tilastotietojen perusteella tarvetta. Olisi ollut suotavaa, että hallituksen esityksessä olisi esitelty Suomea koskevia tilastotietoja alle 25-vuotiaiden ja etenkin 50 vuotta täyttäneiden työllistymisestä ja työttömyysjaksoista suhteessa niiden väliin sijoittuviin ikäluokkiin.

Olisin kuitenkin valmis katsomaan, että ryhmäpoikkeusasetuksessa asetettua sekä 50 vuoden että 25 vuoden ikärajaa voidaan pitää hyväksyttävinä perusteluina ehdotelle positiiviselle erityiskohtelulle. Kuten sanottu, kansallisessa työttömyysturvaa sekä työvoimapalveluja koskevassa lainsäädännössä alle 25-vuotiaiden työttömien positiiviselle erityiskohtelulle on jo pitkään katsottu olevan hyväksyttävät perustelut. Työttömyysturvaa ja työvoimapalveluita koskevissa laeissa on yhä edelleen voimassa olevia säännöksiä alle 25-vuotiaiden erityiskohtelusta (työttömyysturvalain (1290/2002) 2:13 ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 3:7 ja 4:6). Kansallisessa positiivista erityiskohtelua koskevassa sääntelyssä ei sen sijaan ole käytetty 50 vuoden ikärajaa, vaan kuten sanottu, se on alimmillaan vedetty 55 ikävuoteen. 50 vuoden ikärajan tietynasteista ”mielivaltaisuutta” pehmentää kuitenkin se, että 25–49-vuotiaita ei ole kategorisesti suljettu palkkatuen ulkopuolelle, sillä kyseiseen ikäryhmään kuuluville olisi mahdollista myöntää palkkatukea myös silloin, kun työtön työnhakija: 1) ei ole suorittanut toisen asteen tutkintoa, 2) on oikeutettu kotoutumissuunnitelmaan, 3) ei ole ansiotyössä kuuden edellisen kuukauden aikana, tai 4) on alentuneesti työkykyinen. Positiivinen erityiskohtelu ei siten perustu yksinomaan ikään, vaan lisäksi erinäisiin sosiaalisiin näkökohtiin.

Säädettäväksi ehdotettuja palkkatukinjärjestelmän ikäerotteluja ei siten lopulta voida pitää ongelmallisina perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta tarkasteltuna.

Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneille

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että toisin kuin nuoremmille työttömien ikäryhmille, 55 vuotta täyttäneille voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää työllistymistukea. Edellytyksenä olisi 55 vuoden iän saavuttamisen lisäksi se, että työtön työnhakija olisi ollut työttömänä vähintään 24 kuukautta työllistämistuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Lisäksi työajalle ja palkalle olisi asetettu tietyt vaatimukset. Toisin kuin palkkatuki, työllistämistuen myöntämiseen ei liittyisi työvoimaviranomaisten tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan tuki myönnettäisi yllä mainittujen edellytysten täyttyessä. Tämä sen vuoksi, jotta työllistämistukea ei pidettäisi EU-lainsäädännön mukaisena valtiontukena.

Toisin kuin yllä käsitellyt palkkatukijärjestelmään lisättäväksi ehdotetut ikäerottelut, työllistämistuen 55 vuoden ikäraja ei perustu ryhmäpoikkeusasetukseen. Sen taustalla on sen sijaan puhtaasti kansallinen työmarkkinatilanne. Jotta 55 vuotta täyttäneiden positiivista erityiskohtelua voitaisiin pitää hyväksyttävänä, sille tuli löytyä tilastotukea 55 vuotta täyttäneiden sitä nuorempia ikäryhmiä vaikeammasta työmarkkinatilanteesta. Näkemykseni hallituksen esityksessä on esitetty vain vähän perustelu kyseiselle ikärajalle (ks. s. 10–11).

Koska kuitenkin perustuslakivaliokunta on hiljattain lausunnossaan PeVL 32/2022 vp pitänyt osoitettuna, että 55 vuotta täyttäneiden työttömien ikäryhmien työmarkkinatilanne on nuorempia ikäryhmiä huonompi, ei nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kohdalla ole perusteita arvioida asiaa toisin. 55 vuotta täyttäneiden positiiviselle erityiskohtelulle on siten katsottava olevan hyväksyttävä perustelu, eikä heitä aseteta nuorempia ikäluokkia suhteettomasti paljon parempaan asemaan, sillä työllistämistukea maksetaan enintään 10 kuukaudelta. Esitys ei ole tältäkään osin ongelmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta arvioituna.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lontoossa 13.11.2022



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori