ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
14.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (HE 175/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä ja edistää tällä tavoin heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä ja nostaa työllisyysastetta. Palkkatukijärjestelmää halutaan myös yksinkertaistaa, jotta tuen myöntö- ja maksatusprosessi olisi nykyistä nopeampi ja jotta järjestelmä olisi ennakoitavampi ja houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä, palkkaamaan nykyistä enemmän työttömiä työnhakijoita palkkatuella (perustelut s. 43). Esityksellä muutettaisiin kahdeksaa eri lakia ja kumottaisiin laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003). Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 116–119) esitystä arvioidaan perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto), 18 §:n 2 momentin (julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön), 21 §:n (oikeusturva) ja 22 §:n (julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen) kannalta.

Palkkatuesta säädetään nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 7 luvussa. Osa palkkatukea – tuen myöntämisedellytyksiä, määrää ja kestoa – koskevista säännöksistä kohdistuu tuella palkattavan työttömän työnhakijan ominaisuuksiin, erityisesti ikään, ja merkitsee työnhakijoiden asettamista eri asemaan toisiinsa nähden muun muassa heidän ikänsä perusteella. Esityksellä muutettaisiin (myös) näitä säännöksiä, mutta muutos jäisi monessa tapauksessa asialliselta merkitykseltään vähäiseksi. Yksi esimerkki tästä on palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen (1. lakiehdotuksen 7 luku 9 §). Perustelujen mukaan ehdotetun pykälän keskeinen sisältö vastaa voimassa olevaa sääntelyä (s. 49, 102). Toisaalta uutena asiana säädettäisiin 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta (1. lakiehdotus 7a luku). Työnhakijan ikään perustuvaa erityiskohtelua sisältyy myös 1. lakiehdotuksen 7 luvun 2 §:ään, joka koskee palkkatukea ammatillisen

osaamiseen parantamiseen. Ehdotus rajaisi osan työnhakijoista nykyistä laajemmin palkkatuen ulkopuolelle iän perusteella. Arvioin seuraavassa kahta viimeksi mainittua ehdotusta perustuslain 6 §:n kannalta.

Ikään perustuva erityiskohtelu

Lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta lisättäisiin uusi 7a luku, jossa säädettäisiin 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta. Kyseessä olisi uusi työnantajalle maksettava tuki, jonka tarkoitus olisi ”edistää 55 vuotta täyttäneiden työllistymistä parantamalla heidän ammatillista osaamistaan tai yrittäjävalmiuksiaan” (1. lakiehdotus 7a luku 1 §). Tuen myöntäminen edellyttäisi muun ohella sitä, että työsuhteeseen palkattava työtön työnhakija on täyttänyt 55 vuotta (1. lakiehdotus 7a luku 2 § 1 mom. 1 kohta). Muista palkkatuen muodoista poiketen työllistämistuen myöntäminen ei sisältäisi työvoimapoliittista tai muuta harkintaa, vaan edellytysten täyttyessä tukeen olisi subjektiivinen oikeus (1. lakiehdotus 7a luku 2 § 1 mom.; perustelut s. 50, 107). Työllistämistuen määrä olisi suurempi ja kesto pidempi kuin ammatillisen osaamisen parantamiseen tarkoitetun palkkatuen (silloin kun tuella palkattava on ollut työttömänä vähemmän kuin 12 kuukautta tuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 14 kuukauden aikana) mutta rinnastuisi näissä suhteissa alentuneesti työkykyisen henkilön palkkaamiseen myönnettävään palkkatukeen (1. lakiehdotus 7a luku 3 §; vrt. 1 lakiehdotus 7 luku 6 §, 7 § 2 mom. ja 14 § 1 mom.).

Perustuslain 6 § turvaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä (1 mom.) ja kieltää asettamasta ketään ”ilman hyväksyttävää perustetta” eri asemaan muun muassa iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 mom.). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että 6 §:llä on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kuitenkaan kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Esimerkiksi työttömyyden aikaista toimeentuloa ei ole välttämätöntä turvata kaikkien osalta samalla tavoin. Henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla kuitenkaan mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla. Hyväksyttävän perusteen tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. *PeVL 32/2022 vp* kappaleet 5 ja 7 ja niissä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut työnhakijan ikään perustuvaa erityiskohtelua palkkatuen yhteydessä vuonna 2014 antamassaan lausunnossa. Se viittasi aiempaan käytäntöönsä, jossa se on edellyttänyt, että hallitus tuo ”tämäntyyppisen lainsäädännön” yhteydessä tilastollisin tai muin todennettavissa olevin keinoin ilmi ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo erityiskohtelun olevan perustuslain 6 §:n valossa hyväksyttävää (*PeVL 38/2014 vp* s. 2 ja siinä viitatut lausunnot).

Ehdotus 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta asettaisi tämän ikärajan ylittäneet muita työttömiä työnhakijoita parempaan asemaan niin tuen myöntämisen kuin sen määrän ja keston suhteen. Näin on etenkin silloin, kun kyse ei ole alentuneesti työkykyisen palkkaamisen, oppisopimuskoulutuksen tai velvoitetyöllistämisen perusteella myönnettävästä taikka 100 prosentin palkkatuesta (perustelut s. 58). Perustelujen mukaan työllistämistuki nostaisi kohderyhmään kuuluvan työllistämiseen myönnettävän tuen määrää nykyisestä noin 150 eurolla kuukaudessa. Työnantajan palkkauskustannukset laskisivat keskimäärin noin 1 075 eurosta noin 925 euroon kuukaudessa eli noin 14 prosenttia, mikä kasvattaisi kohderyhmän työllistämisen kysyntää arviolta 4,6 prosenttia. Kysynnän kasvuksi arvioidaan noin 80 työllistettyä vuodessa (s. 58).

Ehdotettua ikään perustuvaa erityiskohtelua työllistämistuen kohdalla ei havaintojeni mukaan perustella esityksessä erikseen. Yleisesti tosin viitataan ikääntyneiden aseman heikentymiseen työmarkkinoilla (s. 117). Tukea pidetään perusteltuna, vaikka se koskisi vain rajattua työttömien ryhmää eli 55 vuotta täyttäneitä. Perustelujen mukaan uusi tuki korvaisi osin palkkatuettua työtä, mutta osin sitä myönnettäisiin työsuhteisiin, jotka syntyisivät ilman tukeakin. Osaksi kyse olisi täysin uudesta työllistämisestä, jota syntyisi, kun työnantajan palkkakustannukset alenisivat ja kohderyhmän työn kysyntä lisääntyisi (sama). Ehdotusta voidaan perustella viittaamalla yleisesti *perustuslain 18 §:n 2 momenttiin*, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvamaan jokaiselle oikeus työhön. Kyse on toisaalta ikään perustuvasta erityiskohtelusta, jonka hyväksyttävyys edellyttäisi nyt esitettyjä seikkaperäisempiä ja vakuuttavampia perusteluja. Pidän ehdotusta tästä syystä ongelmallisena perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta.

Palkkatuen myöntäminen ammatillisen osaamisen parantamiseen edellyttäisi muun ohessa sitä, että palkattava työtön työnhakija on 15–24-vuotias tai täyttänyt 50 vuotta (1. lakiehdotus 7 luku 2 § 1 mom. 1 ja 2 kohdat). Jotta palkkatukea voitaisiin myöntää 25–49-vuotiaan työnhakijan palkkaamiseen, tämän tulisi täyttää jokin 2 §:n 1 kohdan 3–5 kohdan edellytyksistä tai kuulua 7 §:ssä tarkoitettuihin työnhakijoihin, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä. Lisäksi oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää kaikista työttömistä työnhakijoista, jos 2 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät (perustelut s. 95).

Ehdotettuja ikärajoja asiallisesti vastaavista ikärajoista säädetään nykyisin 7 luvun 6 §:ssä, joka koskee palkkatuen myöntämistä elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle. Muutos tarkoittaisi, että työnhakijan ikään perustuvan erityiskohtelun soveltamisala laajenisi koskemaan myös kunnalle tai hyvinvointialueelle myönnettävää palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen sekä yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettävää 100 prosentin palkkatukea (7 luku 3 § 2 mom. 1–3 kohdat). Muutosta perustellaan tuen rajaamisella heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin työnhakijoihin sekä palkkatukijärjestelmän yksinkertaistamisella. Tuella edistettäisiin vain sellaisten työttömien työnhakijoiden työllistymistä, jotka ovat valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittamia alentuneesti työkykyisiä tai epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä (s. 1, 44, 116).

Ehdotettuja ikärajoja osaksi vastaavat ikärajat ovat sisältyneet lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta lain voimaan tulosta alkaen ja koskeneet palkkatuen myöntämistä elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle. Alkuperäisen 7 luvun 5 §:n mukaan palkkatuen myöntäminen edellytti muun ohessa sitä, että tuella palkattava on yli 50-vuotias. Vuonna 2014 lakiin tehdyn muutoksen (1366/2014) jälkeen ikävaatimuksen on täyttänyt myös alle 25-vuotias työtön työnhakija. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut kummassakaan yhteydessä huomautettavaa ikävaatimusten johdosta, vaikka se lakia muutettaessa tarkasteli eräitä muita työnhakijan ikää koskevia säännösehdotuksia (*PeVL 32/2012vp*, PeVL 38/2014 vp s. 2–3). Tämän perusteella ja myös siksi, että kyse ei olisi kokonaan uudesta sääntelystä vaan lähinnä voimassaolevan erityiskohtelun soveltamisalan laajentamisesta, katson, ettei ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta. Sille on myös esitetty hyväksyttävä peruste.

Ehdotetut muutokset erottelisivat työttömiä työnhakijoita myös muiden seikkojen kuin iän perusteella. Kun kyse olisi palkkatuesta ammatillisen osaamisen parantamiseen, edellytykset koskisivat myös työnhakijan koulutustaustaa, oikeutta kotoutumissuunnitelmaan ja poissaoloaikaa ansiotyöstä (1. lakiehdotus 7 luku 2 § 1 mom. 3–5 kohdat). Perusteluna on pyrkimys rajata palkkatuki heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämisen tueksi (s. 44). Työnhakijan työttömyyden kestolla olisi eri tilanteissa vaikutusta myös palkkatuen kestoon ja määrään (esim. 1. lakiehdotus 7 luku 6 §, 8 § ja 14 § 1 mom.). Erikseen säädettäisiin palkkatuesta alentuneesti työkykyisen henkilön palkkaamiseen (1. lakiehdotus 7 luku 7 §). Tuen määrä oli tällöin suurempi ja kesto pidempi kuin 2 §:ssä tarkoitetun ammatillisen osaamisen parantamiseen tarkoitetun palkkatuen. Kyse olisi erityiskohtelusta työnhakijan työkyvyn perusteella. Tavoitteena on alentaa rekrytointikynnystä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden kohdalla ja saattaa heidät työhönotossa yhdenvertaisempaan asemaan muiden työnhakijoiden kanssa (perustelut s. 47). – Ehdotetut säännökset edustavat positiivista erityiskohtelua, jolla pyritään turvaamaan tosiasiallista tasa-arvoa, eivätkä ole siten ongelmallisia perustuslain 6 §:n kannalta (esim. *HE 309/1993 vp* s. 44).

Oikeusturva

Muutoksenhausta TE-toimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen, ELY-keskuksen sekä KEHA-keskuksen päätöksiin säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:ssä. Pykälän 3 momentin 2 kohta sisältää palkkatukea koskevan muutoksenhakukiellon. Kohtaa muutettaisiin niin, että siinä yksilöitäisiin nykyistä tarkemmin ne tilanteet, joissa päätökseen palkkatuen epäämisestä tai kestosta ei saada vaatia oikaisua eikä siitä saada myöskään valittaa. Kielto koskisi jatkossakin päätöstä, jolla palkkatuki on evätty ns. yleisten harkinnanvaraisten edellytysten (eli 7 luvun 2 §:n 2 momentin, 7 §:n 1 momentin tai 7 §:n 3 momentin 3 kohdan) nojalla. Muutoksenhakukiellon piiriin kuuluisivat edelleen myös pykälässä yksilöidyt harkinnanvaraiset päätökset palkkatuen kestosta. Kyse olisi esimerkiksi alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetyn palkkatuen jatkamista koskevasta päätöksestä, josta säädettäisiin 7 luvun 7 §:n 3 momentissa. Muutoksenhakukielto ei

koskisi toisaalta esimerkiksi palkkatuen epäämistä 7 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella, vaikka tämäkin päätös perustuisi viime kädessä työvoima- ja elinkeinotoimiston harkintaan (”voi myöntää”). Nykyisestä poiketen muutosta saisi hakea aina päätökseen, joka koskee palkkatuen määrää (s. 110).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen päätöstä voidaan pitää säännöksen tarkoittamalla tavalla yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempien oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan tarkoitetun suhteen syntymiselle. Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi. Kun ehdotetut muutoksenhakukiellot koskivat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja harkinnanvaraisia etuuksia, perustuslakivaliokunta ei pitänyt niitä ongelmallisina perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 32/2012 vp s. 4–5 ja siinä viitatut lausunnot).

Edellä esitetyn perusteella arvioin, ettei ehdotettu muutoksenhakukielto muodostu ongelmaksi perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Kiellon piiriin kuuluvat päätökset koskisivat harkinnanvaraisia etuuksia, niiden epäämistä tai kestoa. Sääntelyn selkeydessä saattaa olla silti parannettavaa. Ehdotetun 2 kohdan mukaan muutoksenhakukielto koskisi yhtäältä palkkatuen epäämistä 7 luvun 7 §:n 3 momentin 3 kohdan perusteella ja toisaalta päätöstä, joka perustuu samassa momentissa säädettyyn harkintaan palkkatuen kestosta. Kiellot näyttäisivät olevan ainakin osaksi päällekkäisiä, sillä myös 7 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädettäisiin palkkatuen kestosta (jatkamisesta).

Tampereella 14. marraskuuta 2022

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)