ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
17.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksellä muutettaisiin työttömyysturvalakia (1290/2002; 1. lakiehdotus), lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012; 2. lakiehdotus) sekä lakia työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (1269/2020; 3. lakiehdotus). Esityksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuutta opiskella työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä sekä selkeyttää työnhakijan opintojen vaikutusta työttömyysetuuden saamiseen, sujuvoittaa työttömyysturva-asioiden käsittelyprosessia ja edistää niiden viivytyksetöntä käsittelyä. Lisäksi pyritään vahvistamaan työllisyyttä noin 1.100 henkilöllä. (s. 12) Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 46–49) esitystä arvioidaan perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 16 §:n 2 momentin (mahdollisuus kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaiseen muuhun kuin perusopetukseen ja mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä), 18 §:n (oikeus työhön), 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) ja 21 §:n (oikeusturva) kannalta.

Esitys toteuttaa yleisesti julkiselle vallalle *perustuslain 16 §:n 2 momentissa* ja *18 §:n 2 momentissa* vahvistettuja toimeksiantoja. Ensin mainitun säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Jälkimmäiseen sisältyvän säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Eräät ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä myös *perustuslain 6 §:n* ja *19 §:n 2 momentin* kannalta. Perustuslain 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (1 mom.) ja sitä täydentävän syrjintäkiellon (2 mom.). Perustuslain 19 §:n 2 momentti vahvistaa jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana.

Palveluprosessia ja työnhakua koskevien velvoitteiden eriyttäminen työnhakijan koulutuksen perusteella

Työnhakijan palveluprosessista ja siihen kuuluvista työnhakukeskusteluista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 2 luvussa. Nykyisten säännösten mukaan työnhakukeskusteluja koskevia poikkeuksia (eli vähemmän velvoittavaa palveluprosessia) sovelletaan muun muassa silloin, kun työnhakijan työttömyysetuudella tuetut, lain 6 luvussa tarkoitetut omaehtoiset opinnot kestävät arviolta yli kuukauden. Lakia muutettaisiin niin, että lisäedellytys poikkeuksen soveltamiselle olisi, ettei työnhakija ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Tarkoitettuna tutkintona pidettäisiin myös korkeakoulussa suoritettavia tutkintoja (perustelut s. 42). Tällaista koulutusta vailla oleva työnhakija ei olisi velvollinen osallistumaan työnhakukeskusteluihin eikä täydentäviin työnhakukeskusteluihin (2. lakiehdotus 2 luku 7 § 1 mom. 2 kohta). Keskustelu järjestettäisiin kuitenkin nykyiseen tapaan kuukautta ennen omaehtoisen opiskelun arvioitua päättymistä. Täydentävä työnhakukeskustelu järjestettäisiin sen jälkeen kuukauden kuluessa, ellei järjestäminen olisi ilmeisen tarpeetonta (7 § 2 mom.; perustelut s. 42). Jos omaehtoisia opintoja opiskeleva työnhakija toisaalta on suorittanut mainitun koulutuksen, hänen tulisi osallistua työnhakukeskusteluihin pääsäännön mukaisesti kolmen kuukauden välein ja täydentäviin työnhakukeskusteluihin sen mukaan, kuin hänen palvelutarpeensa edellyttää (2. lakiehdotus 7 § 4 mom.; perustelut s. 42–43).

Työnhakijan työnhakuvelvoitteesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvussa. Alennettua työnhakuvelvoitetta sovelletaan nykyisin muun ohessa silloin, kun työnhakija harjoittaa työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden. Esityksen mukaan tämäkin poikkeus rajattaisiin koskemaan vain koulutusta vailla olevia työnhakijoita. Tällaisen työnhakijan työnhakusuunnitelmaan sisällytettäisiin opintojen ajalle kolmen kuukauden tarkastelujaksot, joista jokaisen aikana työnhakijan tulisi hakea kolmea työmahdollisuutta (2. lakiehdotus 3 luku 6 § 3 mom.). Jos taas työnhakija on suorittanut säännöksessä tarkoitetun koulutuksen, häntä koskisi täysimääräinen työnhakuvelvoite eli velvoite hakea neljää työmahdollisuutta kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana, jollei velvoitetta lievennetä tai jätetä asettamatta, sen mukaan kuin 3 luvun 3 §:ssä säädetään.

Muutos tarkoittaisi työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden harjoittavan työnhakijan siirtämistä tiiviimmän palveluprosessin ja täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin, jos hän on suorittanut säännöksissä tarkoitetun koulutuksen. Muutos lisäisi tällaisessa tapauksessa työttömyysetuuden saamiseen liittyviä työnhakijan velvollisuuksia. Se myös asettaisi omaehtoisia opintoja opiskelevat työnhakijat keskenään eri asemaan koulutuksen perusteella. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 6 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman turvan tasoa tarkastellessaan todennut, että perustuslain vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset toimet, joilla puututtaisiin olennaisesti perustoimeentulon turvaan. Valiokunta on toisaalta vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle, kunhan ehdot täyttävät perusoi-

keuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ehdot voivat olla myös tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää olla kuitenkin asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Valiokunnan käytännössä perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetettavat 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 hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin. Se on hyväksynyt etuuden kytkemisen velvollisuuteen osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan ja pitänyt sallittuna ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemistä työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen. Ongelmattomana perustuslakivaliokunta ei ole toisaalta pitänyt mallia, jossa työttömien ei ollut yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää etuuksien tasoon kytkettyä aktiivisuusvaatimusta. Arvioidessaan nykyisin voimassaolevaa työnhakuvelvollisuutta valiokunta kiinnitti suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta huomiota mahdollisuuteen poiketa velvollisuudesta muun muassa tilanteessa, jossa työnhakija opiskelee omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna, sekä mahdollisuuteen tietyin edellytyksin lieventää velvollisuutta tai jättää se kokonaan asettamatta. (*PeVL 44/2021 vp* kappaleet 6–9 ja niissä viitatut lausunnot ja muut eduskunta-asiakirjat).

Lisävelvoitteiden asettamista työnhakijalle perustellaan esityksessä julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa vahvistetuilla toimeksiannoilla. Palveluprosessin tiivistäminen vahvistaisi perustelujen mukaan työnhakuun ja työllistymiseen tarjottavaa tukea (s. 47). Ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneiden siirtämisen tavanomaisen työnhakuvelvollisuuden piiriin arvioidaan nopeuttavan heidän työllistymistään ja parantavan toisaalta työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen kohdentumista niihin työnhakijoihin, joiden mahdollisuudet työllistyä ovat yleisesti arvioiden muita heikommat (s. 48). Ehdotetun sääntelyn tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä.

Kun kyse on erityisesti työnhakuvelvollisuuden tiukentamisesta, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä puoltaa tässäkin yhteydessä lakiin sisältyvä mahdollisuus tietyin edellytyksin lieventää tätä velvollisuutta tai jättää se kokonaan asettamatta siten. Asiasta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 3 §:n 3 momentissa. Merkitystä on myös sillä, että uusia säännöksiä palveluprosessista ja työnhakuvelvollisuudesta sovellettaisiin vasta lain voimaan tulon jälkeen alkaviin omaehtoisiin opintoihin (2. lakiehdotus, siirtymäsäännös). Lailla säätämisvaatimuksen kannalta ehdotettuun sääntelykokonaisuuteen voidaan kohdistaa samantapaista kritiikkiä kuin perustuslakivaliokunta esitti lausunnossa PeVL 44/2021 vp (erityisesti kappale 10). Tilanne ei muuttuisi tässä suhteessa kuitenkaan huonompaan vaan ehkä lievästi parempaan suuntaan (esim. 1. lakiehdotus 2 luku 10 §).

Palveluprosessiin ja työnhakuun liittyvien velvoitteiden lisäys koskisi vain niitä omaehtoisia opintoja harjoittavia työnhakijoita, jotka ovat suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Heidät asetettaisiin tässä suhteessa eri asemaan koulutusta vailla oleviin työnhakijoihin nähden. Perusteluksi esitetään tässäkin kohden se, että palveluprosessin tiivistyminen vahvistaisi näiden työnhakijoiden työnhakuun ja työllistymiseen tarjottavaa tukea. Tavanomaisen työnhakuvelvollisuuden piiriin kuuluminen nopeuttaisi puolestaan heidän työllistymistään samalla, kun se parantaisi työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen kohdentumista koulutusta vailla oleviin työnhakijoihin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat yleisesti arvioiden koulutettuja työnhakijoita heikommat (s. 48). Ehdotettu erottelu olisi nähdäkseni asiallisessa ja riittävän kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen – työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan edistämiseen muun muassa korkean työllisyyden turvaamiseksi (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1 luku 1 § 1 mom.) – eikä olisi mielivaltainen. Erot kahden kyseisen työnhakijaryhmän välillä eivät myöskään muodostuisi kohtuuttomiksi (ks. esim. *PeVL 32/2022 vp* kappaleet 5 ja 7 ja niissä viitatut lausunnot). – Lakiehdotukset eivät ole tarkastelluilta osin ongelmallisia perustuslain 6 §:n tai 19 §:n 2 momentin valossa.

Rahoitusperiaate

Työnhakijan palveluprosessia koskevia muutoksia sovellettaisiin myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilun piiriin kuuluvissa kunnissa (3. lakiehdotus). Ehdotetulla sääntelyllä on sen vuoksi merkitystä myös *perustuslain 121 §*:n kannalta.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Kunnille osoitettavat tehtävät eivät saa itsehallinnon perustuslain suojan takia heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan*, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät niihin velvoitteisiin nähden, jotka näille viranomaisille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. (Ks. esim. PeVL 44/2021 vp kappaleet 16 ja 17 ja niissä viitatut lausunnot.)

Esityksen perustelujen mukaan työnhakijan palveluprosessin muutos (työnhakukeskustelujen järjestämisvelvollisuuden laajennus) aiheuttaisi määrärahatarvetta myös niissä kunnissa, jotka ovat mukana työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa. Osa tarpeesta aiotaan kattaa hallinnonalan sisäisin määrärahasiirroin. Siirtymäsäännösten vuoksi työnhakukeskustelujen määrä kasvaisi vasta vähitellen, minkä vuoksi määrärahatarve ei toteutuisi kokonaisuudessaan heti lain voimaantulosta lukien. (Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023.) Muun lisärahoituksen tarve arvioitaisiin myöhemmin, kun toimeenpanosta on saatu kokemuksia. (s. 48–49)

Perusteluissa ei esitetä havaitakseni arviota kuntakokeilussa mukana oleville kunnille ehdotetusta muutoksesta johtuvista kustannuksista. Tämä vaikeuttaa rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia. Esitys perustunee oletukseen, ettei lisärahoituksen tarve olisi ainakaan aluksi suuri. Sikäli kuin tämä pitää paikkansa, esitettyä selvitystä rahoitusperiaatteen toteutumisesta voitaneen pitää riittävänä.

Tampereella 17. marraskuuta 2022

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