Janne Salminen 18.11.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä parannettaisiin muuttamalla työttömyysturvalain opiskelua koskevia säännöksiä. Esityksen tavoitteena on lisäksi vahvistaa työllisyyttä. Sen vuoksi työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden ajan opiskelevia työnhakijoita nykyisin koskeva määrältään alennettu työnhakuvelvollisuus rajattaisiin koskemaan vain sellaisia omaehtoisia opintoja opiskelevia, jotka eivät ole suorittaneet peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

2. Lait on tarkoitettu tulemaan 1.1.2023. Kysymys on budjettilaeista.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti kuntien itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen osalta.

Arviointia

4. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevan, 16.2 §:n sivistyksellisiä oikeuksia, 18 §:n oikeutta työhön, 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan ja perustuslain 21 §:n oikeussuojaa koskevan säännöksen kannalta. Lisäksi on kiinnitetty huomiota perustuslain 121 §:n säännökseen kunnallisesta itsehallinnosta.

5. Itse työttömyysturvan osalta kysymys on perustuslain 19.2 §:ssä turvatusta perustoimeentulosta ja sen turvasta työttömyyden varalta. Perustuslain 16.2 §:n 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. Muutoksella tavallaan luodaan puitteita myös perustuslain 16.2 §:n tarkoittamien oikeuksien toteutumiselle, koska työttömien mah-

dollisuudet opiskella työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä paranevat tai tulevan kannustavammaksi.

6. Työnhakuvelvollisuuden muutos lisää työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien työnhakijoiden velvoitteita suhteessa työttömyysetuuden saamiseen. Perustuslaki ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (mm. PeVL 50/2005 vp). Ehtojen on kuitenkin täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp). Näissä yhteyksissä on kysymys etenkin lailla säätämisen vaatimuksesta, tarkoitusperän hyväksyttävyydestä sekä rajoituksen tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä (PeVL 10/2016 vp, PeVL 55/2016 vp). Työnhakuvelvollisuuden tarkoitus sinänsä liittyy työnhakijan työllistymisen edistämiseen, ja se on sinänsä käytännössä hyväksyttävänä ja perusoikeusjärjestelmän kanssa yhteensopivana perusteena pidetty sääntelyaihe.

7. Siltä osin kuin ehdotuksen perusteella pystyy arvioimaan nyt kokonaisuuteen tehtäviä muutoksia, ne vaikuttavat kokonaisuudessa ja suhteessa muuhun sääntelyyn sellaisilta, että ne sinänsä täyttäisivät perustuslakivaliokunnan vastaavassa käytännössä aikaisemmin muutoksille asettamat edellytykset. Yhdenvertaisuuden kannalta kuitenkin tarpeen seurata, miten tällainen muutos vaikuttaa esimerkiksi opiskelija-asemissa olevien yhdenvertaisuuteen.

8. Ehdotukset merkitsevät muutoksia työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa oleville kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille. Kysymys on työnhakijan palvelupolkujen muutoksista, jotka siis lisäävät myös kunnan vastuulla olevia tehtäviä. Tehtävät ovat sentyyppisiä, että niistä seuraa myös kustannuksia. 3. lakiehdotuksen perusteella kunnat voivat antaa työvoimapoliittisia lausuntoja. Ehdotuksen eräät osat muuttavat kokeilualueiden kuntien palveluprosessia ja niihin liittyvä työmäärä (voi) kasvaa ainakin työnhakukeskustelujen lukumäärien kasvaessa. Ainakin lisääntyvien työnhakukeskustelujen johdosta henkilöstöresurssia tarvitaan selkeästi lisää, mikä heijastuu rahoitustarpeeseen. Lisäksi esitetyistä muutoksista muutoin voi aiheuta kunnille kustannuksia (välillisesti) kuntien työmarkkinatuen rahoituksen osalta. Hallituksen esityksen mukaan määrärahatarve katettaisiin osittain hallinnonalan sisäisin määrärahasiirroin.

9. Sääntely on siten merkityksellistä kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121.2 §:n mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (mm. PeVL 16/2014 vp jne). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa rahoituksensa suuruuden puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (esim. PeVL 41/2014 vp).

10. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (esim. PeVL 16/2014 vp)

11. Hallituksen esityksessä ei saa tarkkaa käsitystä siitä, minkä suuruinen menolisäyksen määrä olisi. Se sinänsä on selvää, että menolisäystä seuraa. Havaintojeni mukaan siinä ei myöskään esitetä selkeää ratkaisua sille, miten menolisäys rahoitettaisiin kunnille. Havaitak-

seni se nimenomaan jää epäselväksi. Esityksessä viitataan muun lainsäädännön muutoksen johdosta tehtyihin lisäresursointeihin.

12. Rahoitusperiaatteen kannalta olisi oltava selkeämpi käsitys ehdotuksen kustannusvaikutuksista ja niihin esittää käsitystä kustannusten rahoittamisesta. Käsittääkseni toisessa yhteydessä tehdyllä ja toiseen uudistukseen liittyvällä resurssilisäyksellä ei voi perustella suoraan nyt käsillä olevan resurssilisäyksen tarvetta olemattomaksi. Lisäksi perustuslakivaliokunta on aikaisemmin painottanut myös yksittäisen kunnan tasolle menevän tarkastelun tarpeellisuudesta. (Ks. esim. PeVL 8/2019 vp.) Mietintövaliokunnan onkin syytä varmistua rahoituksen riittävyydestä.

13. Lisäksi ehdotetun uudistuksen kustannusvaikutuksia on seurattava tarkoin ja ryhdyttävä tarvittaessa rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimenpiteisiin. Rahoitusperiaatteen mukaista olisi edellyttää, että myös valtioneuvosto seuraa ehdotetun muutoksen kustannusvaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin (ks. myös PeVL 8/2019 vp).