Asiantuntijalausunto 19.3.2014
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua ottamaan kirjallisesti kantaa kahteen hallituksen esitykseen HE 13/2024 vp liittyvään kysymykseen. Kysymykset ovat seuraavat:

1. Hallituksen esityksestä (s. 118) käy ilmi, että lausuntokierroksella on kiinnitetty huomiota mm. seuraavaan: ”ehdotukseen sisältyy varsin merkittävä riski siitä, että tulevaisuudessa työnhakijat ovat varsin eriarvoisessa asemassa eri työllisyysalueille työvoimaviranomaisten myöntäessä joillakin alueilla tukea palkkakustannuksiin työttömyysturvalaissa tarkoitettuun palkkatuettuun työhön ja osalla erilaisten omien paikallisten tukien (esim. erilaiset työllistymissetelit) kautta, joilla tuettu työ luettaisiin työssäoloehtoon, koska tämä ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettua palkkatuettua työtä.” Miten sanottua (eri kautta tapahtuvien työn tukemisen muotojen myötä työllistyvien erilainen kohtelu työssäoloehtoa laskettaessa) tulisi mielestänne arvioida yhdenvertaisuuden kannalta?

2. Millaisin kriteerein palkkatuettua työtä tekeviä voidaan muutoin työssäoloehdon laskemisessa kohdella eri tavalla kuin muita ottaen erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/1997 vp sanottu?

Vastaan kysymyksiin kunnioittaen seuraavasti.

1. Kysymyksessä tarkoitettuun asiaan on kiinnittänyt huomiota Kaakkois-Suomen TE-toimisto esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa. Esityksen perustelujen mukaan lausunnon johdosta esityksen Seuranta ja arviointi -osiota on täydennetty toteamalla erikseen, että (myös) palkkatuetun työn ”ja mahdollisten muiden palkkauskustannuksiin myönnettyjen tukien” volyymien muutoksista tarvitaan jälkiseurantaa (s. 181). Esityksen osiossa ”Toimeenpano ja seuranta” todetaan muun ohessa, että uudistus voi vaikuttaa paitsi palkkatuen myös muiden työttömille työnhakijoille tarjottavien palveluiden määrään. Tämä olisi yksi uudistuksen seurannassa huomioitava

seikka. Perustelujen mukaan uudistuksesta aiheutuvien muutosten arviointi pelkästään tilastoaineistojen avulla ei ole riittävää vaan edellyttää tutkimusta. Laajempaa jälkiarviointia varten tulisi siksi varata riittävästi aikaa (s. 138).

Esitettyyn kysymykseen on vaikea antaa täsmällistä vastausta ilman tarkempia tietoja asiasta. Ketkä paikallisten tukien myöntämisestä käytännössä päättävät? Kuinka yleistä näiden tukien myöntäminen on? Minkä suuruisista tuista on kysymys? Ymmärrän asian niin, että paikallisten tukien myöntäminen perustuu kuntien itsehallintonsa puitteissa tekemiin päätöksiin. Merkityksellinen kysymys perustuslain kannalta koskee tällöin yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) välistä suhdetta. Perustuslain suojaamaa kunnallista itsehallintoa on pidetty vakiintuneesti hyväksyttävänä perusteena poiketa muodollisesta yhdenvertaisuudesta eri kunnissa asuvien välillä. Yksi esimerkki on niin sanottu kunnallinen lasten kotihoidon tuki, josta tosin säädetään laissa. Lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 20 §:n mukaan ”sen estämättä, mitä hoitorahasta ja hoitolisästä tässä laissa säädetään, hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna *(kunnallinen lisä)”*. Miten suuriksi tahansa erot kuntien asukkaiden välillä eivät voine tälläkään perusteella muodostua, vaan asiaa joudutaan arvioimaan kussakin tilanteessa erikseen ottaen huomioon myös mainitut perustuslain säännökset. Kysymykseen vastaaminen edellyttäisi sen vuoksi esitettyä tarkempia tietoja mainituista tuista. Jos hallituksen esittämä uudistus hyväksytään, sen vaikutuksia on tärkeä seurata myös tältä osin, kuten esityksen perusteluissakin todetaan. Perustuslakivaliokunta voi halutessaan kiinnittää lausunnossaan erikseen huomiota asiaan.

2. Kysyttyjä kriteereitä on vaikea, jollei mahdoton, luetella yleisellä tasolla tyhjentävästi. Lyhyesti voidaan todeta kuitenkin seuraavaa. Yhdenvertaisuus (PL 6 § 1 mom.) sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (esim. *PeVL 68/2022 vp*, kappale 4). Nyt arvioitavassa asiassa tärkeä kysymys koskee samanlaisten tapausten määrittelyä eli sitä, mihin/keihin palkkatuettua työtä ja sitä tekeviä pitää verrata. Koska kyse on työsuhteesta, ensisijaisena vertailukohteena on pidettävä nähdäkseni tavanomaista työsuhdetta tunnusmerkistöineen. Toisena vertailukohteena ovat luontevasti julkiset työvoimapalvelut, sillä palkkatuesta säädetään näitä palveluja koskevassa laissa. Tämän perusteella voidaan yleisesti sanoa, että mitä enemmän palkkatuettu työ muistuttaa tavanomaisessa työsuhteessa tehtävää työtä (ja mitä vähemmän se muistuttaa osallistumista julkisiin työvoimapalveluihin), sitä korkeammaksi nousee kynnys, jolla palkkatuetussa työssä olevat voidaan asettaa eri asemaan muihin työsuhteessa oleviin nähden esimerkiksi työssäoloehdon kertymisen suhteen. Kynnys on vastaavasti sitä matalampi, mitä enemmän palkkatuettu työ muistuttaa osallistumista julkisiin työvoimapalveluihin (ja mitä vähemmän se muistuttaa tavanomaisessa työsuhteessa tehtävää työtä). – Tällainen arviointiasetelma sisältyi ymmärtääkseni perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 32/1997 vp.

Riippuen siitä, kuinka korkeaksi tai matalaksi edellisessä kappaleessa mainittu kynnys kulloinkin muodostuu, lopulliseen arvioon voivat vaikuttaa myös muut tapauskohtaiset

seikat, joiden määrä ja laatu saattavat vaihdella. Esillä olevassa asiassa merkitystä on ainakin kahdella valiokuntakäsittelyssä (15.3.) esiin nousseella seikalla: Pääsääntö, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoa, ei olisi ehdoton, vaan siihen liittyisi kaksi poikkeusta, jotka koskevat palkkatukea alentuneesti työkykyisen ja toisaalta 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Uudistuksen kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen lieventäisi jossain määrin myös se, että palkkatuettu työ pidentäisi jatkossakin työssäoloehdon tarkastelujaksoa kaikissa niissä tapauksissa, joissa se ei kerryttäisi työssäoloehtoa.

Tampereella 19. maaliskuuta 2024

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)