Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 20.3.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 13/2024 VP)

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt ottamaan kirjallisesti kantaa otsikossa mainittuun hallituksen esitykseen liittyviin seuraaviin kysymyksiin: Miten eri kautta tapahtuvien työn tukemisen muotojen myötä työllistyvien erilaista kohtelua työssäoloehtoa laskettaessa tulisi arvioida yhdenvertaisuuden kannalta? Millaisin kriteerein palkkatuettua työtä tekeviä voidaan muutoin työssäoloehdon laskemisessa kohdella eri tavalla kuin muita ottaen erityisesti huomioon lausunnossa PeVL 32/1997 vp sanottu?

Nähdäkseni mainitut kysymyksenasettelut kytkeytyvät arviointiperusteiltaan sillä tavoin yhteen, että käsittelen niitä seuraavassa yhdessä. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Palkansaajan työssäoloehdon sääntely

Palkansaajan työssäoloehdosta säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 3–5 §:ssä. Tuetusta työllistymisestä palkansaajan työssäoloehdossa huomioon otettava osuus on vaihdellut lainsäädännössä eri aikoina. Palkkatukea edeltäneen yhdistelmätuen aikana aiemmassa työttömyysturvalaissa (602/1984) työssäoloehdon kertymiseen tehtiin muutoksia ainakin vuonna 2002 (L 137/2002) kaventamalla työssäoloehdon kertymistä ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Nykyiseen työttömyysturvalakiin siirryttäessä työssäoloehtoa koskeva sääntely säilyi pääosiltaan edellä mainitun muutoksen mukaisena. Työttömyysturvalain säätämisen yhteydessä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole tehty työssäoloehtoa koskevaa arviointia (PeVL 46/2002 vp).

Työssäoloehdon kertymistä laajennettiin kumoamalla vuonna 2014 (L 1049/2013) palkkatuettua työtä koskeva poikkeus, minkä seurauksena palkkatuettu työ kerrytti työssäoloehtoa samalla tavalla kuin mikä tahansa työsuhteessa tehty työ tehty. Muutosta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei kiinnitetty huomiota työssäoloehdon kertymiseen (PeVL 25/2013 vp). Vuonna 2017 työssäoloehdon kertymistä taas supistettiin (L 1457/2016). Tuolloin työttömyysturvalakiin säädettiin uusi 5 luvun 4 a §, jossa on säännökset palkansaajan työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävässä palvelussa. Palkkatuettu työ ei voimassa olevan pääsäännön mukaan kerrytä kokonaisuudessaan palkansaajan työssäoloehtoa, vaan siitä huomioidaan 75 prosenttia. Se osa palkkatuetusta työstä, jota ei huomioida työssäoloehdossa, pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Muutoksen tavoitteena oli aktivoida tuella palkattuja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille palkkatuetun työn aikana ja sen jälkeen. Muutoksen merkitystä ei arvioitu perustuslain 6 §:n kannalta. (HE 209/2016 vp.) Muutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Työttömyysturvalakiin muutoin tehtyjä muutoksia on osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 16/2023 vp, PeVL 90/2022 vp, PeVL 68/2022 vp).

Palkkatuettua työtä on työttömyysturvalain 5 §:n 11 kohdan (376/2023) mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 3 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettu työ. Muu työ kerryttää lähtökohtaisesti työssäoloehtoa työttömyysturvalaissa säädetyllä tavalla.

Vuoden 2025 alusta voimaan tuleva työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki (380/2023) korvaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain palkkatukea koskevat säädökset vastaavat nykyisin voimassa olevia palkkatuen säädöksiä, mutta palkkatuen myöntö- ja maksatustehtävät kuuluvat vuoden 2025 alusta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen työvoimaviranomaisten tehtäviksi. Tuolloin palkkatuen myöntää työvoimaviranomainen, joka voi olla työllisyysalueen ainoa kunta, työllisyysalueella työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaava vastuukunta tai kuntayhtymä. Vuoden 2025 alusta kunnat rahoittavat työvoimaviranomaisten myöntämän palkkatuen. Kunnille ohjataan valtionosuusjärjestelmän kautta työvoimapalveluiden järjestämistehtävän (ml. palkkatuen myöntäminen) toteuttamiseksi määrärahaa.

Palkkatuettu työ ja muut työllistymisen tuet hallituksen esityksessä

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain 5 luvun 4 a § kumottaisiin, minkä seurauksena palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin tehtäväksi poikkeus alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnettävän palkkatuen osalta ja sellaisen palkkatuen osalta, joka on myönnetty 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen. Työssäoloehdossa huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdossa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehtokuukausista. Palkkatuettu työsuhde pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa siltä osin kuin sitä ei poikkeussäännöksen perusteella huomioitaisi palkansaajan työssäoloehdossa.

Esityksen mukaan muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta työllistymistä tukevana palveluna, jonka tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Muutoksilla halutaan myös ehkäistä kierre, jossa julkisista varoista tuetulla työllistämisellä uudistetaan oikeus työttömyyspäivärahaan, jonka enimmäisajan täyttymistä seuraa työssäoloehdon uudelleen täyttäminen julkisista varoista tuetulla työllistämisellä. Lisäksi palkkatuettu työ rinnastuisi voimakkaammin muihin julkiseen työvoimapalveluiden järjestämistehtävään sisältyviin palveluihin, joihin osallistuminen ei kerrytä työssäoloehtoa.

Esityksessä katsotaan, että palkkatuettu työ on työttömyysturvan ja työllisyyden edistämisen kannalta lähempänä työllistymistä edistävää palvelua, jolloin ehdotettu muutos tukee palveluihin osallistuvien yhdenvertaisuutta, kun jatkossa palkkatuettu työ vastaavasti kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tarkoittamat työllistymistä edistävät palvelut ei kerrytä työssäoloehtoa vaan on peruste pidentää sen tarkastelujaksoa. Esityksessä todetaan, että palkkatuetun työn huomioimatta jättämisellä tutkittaessa palkansaajan työssäoloehdon täyttymistä yhtäältä tuetaan henkilöiden yhdenvertaisuutta, kun ehdotusta tarkastellaan työvoimaviranomaisen työllistymistä edistävien keinojen ja näiden keinojen rahoituksen sekä

henkilön toimeentulon rahoituksen näkökulmasta (palkkatuettu työ ja muut työllistymistä edistävät palvelut) ja toisaalta ei tueta henkilöiden yhdenvertaisuutta, jos ehdotusta tarkastellaan työsopimussuhteiden osapuolten välisen sopimussuhteen (työsopimus) vaikutusten kannalta.

Esityksessä on tuotu esille vuoden 2025 alussa tapahtuva muutos työvoimapalveluiden järjestämisessä ja todettu, että erot työvoimapalveluiden järjestämistavassa voivat välillisesti vaikuttaa siihen, kuinka paljon kunnat hakevat palkkatukea. Tämä voi välillisesti aiheuttaa alueellista vaihtelua työnhakijan todennäköisyyteen työllistyä palkkatuettuun työhön, josta ei kerry työssäoloehtoa. Koska vaikutukset ovat vaikeasti ennustettavia ja ongelman ratkaisu edellyttäisi palkkatukisääntelyn avaamista, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että asiaa seurattaisiin ja tehtäisiin tarvittaessa muutoksia palkkatukisääntelyyn myöhemmin. Nyt käsiteltävällä esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi palkkatukisääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen (s. 118) mukaan lausuntokierroksella kiinnitettiin huomiota siihen, että ”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.”

Hallituksen esityksessä on tämän lausuntopalautteen johdosta täydennetty ”esityksen seuranta ja arviointi -osiota sanoittamalla jälkiseurantaa palkkatuetun työn ja mahdollisten muiden palkkauskustannuksiin myönnettyjen tukien volyymien muutoksista” (s. 118). Toimeenpanoa ja seurantaa koskevassa esityksen jaksossa (10) on todettu (s. 138), että ”uudistuksen vaikutuksia palkkatuettuun työhön on tarpeen seurata jälkikäteen. Uudistus voi vaikuttaa palkkatuetun työn määrään kokonaisuutena ja muuttaa palkkatuen kohdentumista erilaisten työnantajien välillä. Muutos voi vaikuttaa myös muiden työttömille työnhakijoille tarjottavien palveluiden määrään, joka olisi yksi seurannassa huomioitava seikka.”

Valtiosääntöoikeudelliset arviointiperusteet

Kysymys työssäoloehdon kertymisen kannalta erilaisessa asemassa olevista työttömistä on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun

muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. esim. PeVL 68/2022 vp, kappale 4, PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 68/2022 vp, kappale 5, PeVL 57/2016 vp, PeVL 18/2006 vp, s. 6, PeVL 60/2002 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän aseman parantaminen työmarkkinoilla voi toimia hyväksyttävänä perusteena pitkäaikaistyöttömien erilaiselle kohtelulle (ks. PeVL 40/2016 vp, s. 2, ks. myös esim. PeVL 32/1997 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/1997 vp

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan 32/1997 vp hallituksen esitystä työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi. Esityksen tarkoituksena oli uudistaa työvoimapoliittista järjestelmää erityisesti yhdistämällä aktiivisen ja passiivisen tuen käyttämistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitiin erityisesti työmarkkinatuen maksamista työnantajalle ja yhdistelmätukea, korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita, pitkäaikaistyöttömien asemaa ja työssäoloehdon kertymistä.

Tuolloin arvioidussa esityksessä pitkäaikaistyöttömät voitiin asettaa eri asemaan siinä, ettei heillä ollut enää ehdotonta oikeutta kieltäytyä työssäkäyntialueensa ulkopuolellajärjestettävästä työharjoittelusta menettämättä samalla oikeuttaan työmarkkinatukeen. Heille ehdotettiin myönnettäväksi ylläpitokorvausta tällaiseen työharjoitteluun osallistumisen kustannuksiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että pitkäaikaistyöttömien saamiseen työharjoittelun piiriin oli olemassa erityisiä työvoimapoliittisia syitä, jotka liittyvät hallitusmuodon 15 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun työllisyyden edistämisvelvoitteeseen (nykyisen perustuslain 18 §:n 2 momentti). Valiokunta katsoi, että työharjoitteluun liittyvän ylläpitokorvauksen suorittaminen pelkästään pitkäaikaistyöttömille oli merkityksellistä myös hallitusmuodon 5 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta (nykyisen perustuslain 6 §). Koska sääntely liittyi tavoitteeseen saada pitkäaikaistyöttömät työharjoittelun piirin, millä seikalla puolestaan oli yhtymäkohta hallitusmuodon 15 §:n kanssa, valiokunta katsoi tällaisen ehdotuksen taustalla olevan hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksyttävän perusteen (nykyisen perustuslain 6 §:n 2 momentti).

Lausunnossa PeVL 32/1997 vp arvioitiin myös työttömyysturvalakiin kohdistunutta ehdotusta, jonka mukaan työttömyysturvan päivärahaoikeuden kannalta työssäoloaikaan ei luettu työmarkkinatukilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua eikä yhdistelmätuen piirin kuuluvaa työtä. Työ, jonka palkkakustannuksiin työnantaja oli saanut työmarkkinatukea, ei täyttänyt päivärahan saamisen kannalta merkityksellistä työssäoloehtoa. Valiokunta totesi, että työssäoloehdon kertyminen on hyvin olennainen seikka työttömyysajan toimeentulon turvaamisessa. Ehdotus merkitsi sitä, että kyseisissä työsuhteissa olevat asetettiin tähän työssäoloon perustuvaan etuun nähden eri asemaan kaikkiin muihin työsopimussuhteissa oleviin verrattuina. Asiaa oli arvioitava hallitusmuodon 5 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan esityksen mukainen eriarvoistaminen ei liittynyt yksiselitteisesti mihinkään sellaiseen henkilöön liittyvään syyhyn, jota tarkoitettiin hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa. Sääntely oli valiokunnan mukaan kuitenkin vaikeammin sovitettavissa yhteen saman pykälän 1 momentissa ilmaistun yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa. Valiokunta totesi, että sääntelyn perusteluna näytti olevan lähinnä se, että työssäoloehto ei kerry henkilön ollessa työmarkkinatuella ja että uudistuksen työvoimapoliittisten tarkoitusten saavuttamiseksi tämä rajaus tulee ulottaa myös työssäoloaikaan työsopimussuhteessa silloin, kun työnantajan palkkakustannuksia rahoitetaan työmarkkinatuella.

Esityksen voitiin valiokunnan mukaan luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua työmarkkinatuen piirissä olevien välillä mutta samalla erilaista kohtelua työsopimussuhteissa. Ehdotuksen mukaista tilannetta, että työmarkkina- tai yhdistelmätuen avulla työllistyminen ei lainkaan kartuta työssäoloehtoa, voitiin kategorisuudessaan pitää ongelmallisena tällä tavoin työllistyvien motivaation kannalta. Valiokunta toi esille, että koko järjestelmänkin kannalta työssäoloehdon kertymättömyyden ongelmallisuus tulee esille tapauksissa, joissa palkkaus koostuu myös muusta lähteestä kuin yhteiskunnan rahallisesta tuesta työnantajalle. Etenkin siltä osin kuin työmarkkinatuella taikka yhdistelmätuella työ- tai oppisopimussuhteeseen palkatun henkilön työ on erityisluonteensa vuoksi rinnastettavissa esimerkiksi työhön perehdyttämiseen, työharjoitteluun tai työvoimapoliittiseen koulutukseen, erilaiseen kohteluun työssäoloehtoon nähden oli valiokunnan mukaan riittävinä pidettäviä valtiosääntöoikeudellisia perusteita. Sääntelyssä oli syytä kiinnittää valtiosäännön kannalta huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan nähnyt esityksessä olevan säätämisjärjestykseen vaikuttavia ongelmia.

Arviointi

Palkansaajan työssäoloehdon kertymisessä palkkatuettu työ ja erilaiset paikalliset työllistymisen tukimuodot, kuten työllistymissetelit, asettavat niiden kautta työllistyvät toisiinsa nähden erilaiseen asemaan. Lakiehdotuksen voimaantullessa palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoa, mutta mainitut muut tukimuodot voisivat sitä kerryttää. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavana on kysymys siitä, muodostuuko mainittu tilanne ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta. Havaintojeni mukaan juuri tähän arvioitavana olevaan kysymykseen ei ole suoraan otettu kantaa työttömyysturvalakia koskeneissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Kuitenkin lausunnossa PeVL 32/1997 vp työssäoloehdon kertymisestä tehdyt arviot ovat olennaisia nyt käsiteltävänä olevan esityksen kannalta. Tämän

ohella merkitystä on mainittuun lausuntoon sisältyvillä kannoilla pitkäaikaistyöttömien aseman arvioinnista yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta.

Työssäoloehdon kertymisen osalta on lausunnon PeVL 32/1997 vp mukaisesti keskeistä painottaa lähtökohtana sitä, että työssäoloehdon kertyminen on hyvin olennainen seikka työttömyysajan toimeentulon turvaamisessa. Tuolloin arvioidun esityksen tapaan myös nyt käsiteltävä ehdotus merkitsee sitä, että kyseessä olevissa tuetuissa työsuhteissa olevat asetettaisiin työssäoloon perustuvaan etuun nähden eri asemaan muihin työsopimussuhteissa oleviin verrattuina. Asiaa on arvioitava perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta. Palkkatuettua työtä tekevien erilainen kohtelu verrattuna muissa työsuhteissa oleviin tulee siten työssäoloehdon kannalta tarkasteltavaksi perustuslain 6 §:ään kytkeytyvänä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltokysymyksenä, jonka arviointikriteeristöstä on tehty selkoa edellä kohdassa "Valtiosääntöoikeudelliset arviointiperusteet".

Perustuslain 6 §:n kannalta keskeistä on ensinnäkin se, että se mahdollistaa ihmisten erilaisen kohtelun hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi esimerkiksi etuuksia myönnettäessä tilanteissa, joissa asiaan vaikuttavat olosuhteet eivät ole samanlaisia. Käsittääkseni palkkatuettu työ ja työllistymistä edistävät palvelut ovat keskenään vaihtoehtoisia toimenpiteitä edistää työnhakijan työllistymistä ja niiden ohella paikallisesti on voitu tarjota muita työllistymisen tukimuotoja. Vailla merkitystä ei ole tältä osin se, että paikalliset tukimuodot voi katsoa osaltaan perustuslain 121 §:n mukaisen kuntien itsehallinnon piiriin kuuluviksi (ks. PeVL 90/2022 vp). Yhdistävänä piirteenä mainituille työllisyyden edistämiskeinoille on niille hahmotettavissa oleva tavoite, joka kytkeytyy perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun työllisyyden edistämisvelvollisuuteen.

Lausunnon PeVL 32/1997 vp tavoin voidaan myös todeta, että esityksen tarkoittama eriarvoistaminen ei liity yksiselitteisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltuihin syrjintäkieltoperusteisiin, vaan on sen sijaan vaikeammin sovitettavissa yhteen perustuslain 6 §:n 1 momentissa ilmaistun yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa. Tarkoitettu erilainen kohtelu ei kohdistuisi suoraan perustuslain 6 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin syrjintäkieltoperusteisiin, joita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Tältä osin vailla valtiosääntöistä merkitystä ei ole sekään, että voimassa oleva ja esityksessä ehdotettu järjestelmä pitää sisällään myös sellaisia erilaisia poikkeamia työssäoloehdon kertymiseen, jotka kytkeytyvät suoraan kiellettyihin syrjintäperusteisiin, erityisesti ikään. Nyt arvioitavana olevalla tilanteella on kuitenkin liityntä muun henkilöön liittyvän syyn syrjintäkieltoperusteeseen, jollainen voi olla esimerkiksi asuinpaikka. Asuinpaikka voi määrittää paikallisen etuuden saantia.

Esityksen tarkoittamalle erilaiselle kohtelulle on oltava hyväksyttävä peruste, eikä erottelu saa olla mielivaltaista eivätkä erot muodostua kohtuuttomiksi. Lausunnossa PeVL 32/1997 vp todettiin, että ehdotetulle työttömien erilaiselle kohtelulle oli katsottavissa olevan hyväksyttävä peruste, joka kytkettiin myös sääntelyn tavoitteeseen, joka liittyi julkiselle vallalle asetettuun työllisyyden edistämisvelvoitteeseen. Nyt käsittelyssä olevasta esityksestä ei ole luettavissa tällaista hyväksyttävää perustetta. Esityksessä ei ole myöskään arviointia siitä, ettei ehdotettu erilainen kohtelu muodostuisi mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi.

Ylipäänsä esityksessä ei ole havaintojeni mukaan käyty läpi kysymyksessä tarkoitettuja erilaisia työn tukemisen muotoja ja niiden kautta työllistyvien erilaista kohtelua työssäoloehtoa

laskettaessa, saati arvioitu tätä perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta. Yhdenvertaisuusperusoikeuden merkityssisältö on kuitenkin käyty perustuslakijaksossa asianmukaisesti läpi muihin asiakysymyksiin kytkeytyvänä. Lisäksi yleisellä tasolla esityksessä on luonnehdittu palkkatuetun työn ja muiden työsuhteiden välistä suhdetta yhdenvertaisuuden näkökulmasta samaan tapaan kuin lausunnossa PeVL 32/1997 vp. Esityksessä on tältä osin asianmukaisesti todettu, että ehdotus merkitsee yhtäältä yhdenvertaisuuden tukemista palkkatuettuun työhön ja muihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvien välillä ja toisaalta erilaista kohtelua suhteessa palkkatuetun työn ja muiden työsopimussuhteiden vaikutusten kannalta. Esityksessä on nostettu asianmukaisesti esille myös työssäoloehdon kertymättä jäämisen merkitys työllistyvien motivaation kannalta.

Ehdotetussa sääntelyssä on kaiken kaikkiaan syytä kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta arvioituna asiassa olisi nähdäkseni syytä painottaa erityisesti tarvetta esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste esille nousseelle erilaiselle kohtelulle. Ottaen kuitenkin huomioon edellä esitettyjen seikkojen ohella esimerkiksi vielä senkin, että nykyisellääänkin palkkatuettu työ kerryttää työssäoloehtoa muuta työllistymistä vähemmän, en kuitenkaan pidä mahdottomana, että esitykselle olisi tältäkin osin esitettävissä sellainen hyväksyttävä peruste, joka tekee sen ongelmattomaksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Valtiosääntöisen yhdenvertaisuusarvioinnin näkökulmasta olisi mielestäni tarpeen saada selvitystä paikallisista työllistämistukimuodoista ja niiden suhteesta palkkatukijärjestelmään vaikutuksineen, myös suhteessa julkisen työvoimapalvelun järjestämisvastuun siirtymiseen kuntapohjaisille työvoimaviranomaisille ja kuntien rahoitusvastuun laajenemiseen vuoden 2025 alussa. Pidän tärkeänä korostaa myös tarvetta järjestää asianmukaista jälkiseurantaa esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksista, mukaan lukien vaikutuksista palkkatuetun työn ja muiden työttömille työnhakijoille tarjottavien tukien ja palveluiden määrään. Tällaisen arvioinnin pohjalta on myös syytä ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin korjaustoimenpiteisiin mahdollisesti havaittavien ongelmien poistamiseksi. Lausunnon PeVL 32/1997 vp tavoin myös nykyään voi nähdäkseni kiinnittää ylipäätään huomiota siihen, että työttömiä koskeva lainsäädäntö on edelleen kovin monimutkaista.

Helsingissä 20.3.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori