Valiokunnan lausunto PeVL 8/2020 vp– HE 38/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sosiaali- ja terveysministeriö
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia. Esityksen mukaan työttömyysetuuden maksamisen käynnistymisen yhteydessä asetettavalta omavastuuajalta maksettaisiin työttömyysetuutta peruspäivärahana, ansiopäivärahana tai työmarkkinatukena. Valtio vastaisi omavastuuajalta maksettavan työttömyysetuuden rahoituksesta. Lisäksi lyhennettäisiin palkansaajan työssäoloehtoa, joka on edellytys työttömyyspäivärahan saannille. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Työttömyysturvalaissa olevaa lomautuksen määritelmää täsmennettäisiin lain tasolla vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään vastaamaan siihen työntekijöiden toimeentulon turvan vahvistamisen tarpeeseen, joka seuraa muutoksista, jotka on tehty työsopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin työnantajien toiminnan sopeuttamismahdollisuuksien nopeuttamiseksi koronavirusepi-

demiasta aiheutuvassa äkilliseen ja voimakkaaseen tuotteiden ja palveluiden kysynnän heikentymiseen (ks. HE 26/2020 vp, EV 15/2020 vp).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan 18 §:n ja oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n kannalta. Lisäksi sääntelyä tulee tarkastella yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n kannalta.

Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Säännöstä sovelletaan työttömyyspäivärahaan, jota maksetaan 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen alkaneen lomautuksen perusteella ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen ja päättyy 30 päivänä kesäkuuta 2020. Säännöksen perusteella työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika olisi siis erilainen säännöksessä tarkoitettuna ajanjaksona ja muuna ajankohtana lomautetulle henkilölle. Lisäksi enimmäismaksuaika olisi erilainen säännöksessä tarkoitettuna aikana lomautetulle ja muutoin vaille työtä jääneelle henkilölle.

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. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan 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. myös 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). Perustuslakivaliokunta on pitänyt ihmisen työmarkkina-asemaan liittyviä seikkoja, kuten henkilön yhtäjaksoisen työttömyysjakson pituutta, perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna henkilöön liittyvänä syynä (PeVL 40/2016 vp). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuutto-

miksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 6 §:n kannalta perusteltua olisi, että sääntely koskisi muitakin kuin laissa tarkoitettuna määräaikana lomautettuja henkilöitä. Hallituksen esityksessä ei tehdä seikkaperäisesti selkoa niistä syistä, joiden perusteella työttömyyspäivärahan enimmäisaika ei kerry vain yhden ihmisryhmän, tiettynä ajanjaksona lomautettujen osalta. Esityksessä (s. 7) kuitenkin viitataan siihen, että enimmäismaksuajan kuluminen lomautusaikana ei ole välttämättä täysin yhteensopiva työttömyysturvan enimmäismaksuajan tavoitteiden kanssa tilanteessa, jossa lomautusten määrän ennustetaan kasvavan koronavirusepidemian hallinnassa pysymistä tavoittelevien toimienkin vuoksi samaan aikaan kuin työmarkkinoiden toimintaa pyritään turvaamaan muun muassa lomautusta koskevan lainsäädännön muutoksilla.

Ehdotettu enimmäismäärän kertymistä koskeva säännös poikkeaa siitä hallituksen esityksen peruslähtökohdasta, jonka mukaan ehdotetut muutokset koskevat väliaikaisesti kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä ja tarkoituksena on antaa poikkeusoloissa lomautetulle ja työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana. Lomautettujen erilaiselle kohtelulle on perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin perusteita nimenomaan lomautusta koskevan lainsäädännön muutosten vuoksi. Työttömyysturvaa koskevassa lainsäädännössä on lisäksi tyypillisesti pidetty mahdollisena asettaa etuudensaajia erilaiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn, kuten iän perusteella (PeVL 57/2016 vp, PeVL 27/2009 vp). Nyt ehdotetun erottelun kohtuullisuuden kannalta merkityksellistä on myös sääntelyn määräaikaisuus. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotusten asianmukaiseen ja riittävään perustelemiseen hallituksen esityksissä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 6.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2020 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Tom Packalén ps
varajäsen Iiris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esitys HE 38/2020 vp ei täytä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn vaatimuksia siltä osin kuin kyse on lomautettujen ja työttömien erilaisesta kohtelusta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että asian ongelmallisuutta vähentävät lomautettujen asemaa heikentäneet muut lainsäädäntömuutokset, esityksen määräaikaisuus ja perustuslakivaliokunnan tulkintatraditio, joka on mahdollistanut etuudensaajien asettamisen erilaiseen asemaan esimerkiksi iän perusteella. Argumentointi ei kestä laajempaa tarkastelua.

Lomautettuja koskevat lakiesitykset, joihin tässä yhteydessä viitataan, koskevat monilta osin myös irtisanomisen kautta työttömäksi joutuneita. Ikä on voinut olla erilaiseen kohteluun perusteena vain tilanteissa, joissa sillä on pyritty parantamaan heikommassa asemassa olevan ryhmän tilannetta (ns. "positiivinen syrjintä").

Asettaessaan lomautetut työttömien edelle HE 38/2020 vp toimii juuri päinvastoin, ottaen huomioon, että lomautettujen työmarkkina-asema on keskimäärin vahvempi kuin työttömillä.

Pelkkä säännöksen väliaikaisuus ei ole riittävä peruste erilaiseen kohteluun. Lakiehdotusta tulisikin muuttaa siten, että lomautettuja koskeva muutos työttömyysturvan enimmäismaksuaikaan ulotettaisiin koskemaan muitakin työttömiä.

Helsingissä 6.4.2020

Anna Kontula vas