

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Tausta ja valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy erityisesti työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n sekä 7 luvun 5 a §:n säännöksiin työttömyysetuuden maksamisesta alennettuna. Hallituksen esityksen perusteella työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta.

Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n 3 momenttien perusteella työnhakija voisi kulloisellakin 65 päivän mittaisella tarkasteluajanjaksolla osoittaa aktiivisuutensa

- 1) olemalla työssä yhteen työssäoloehto kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaika, tai
- 2) ansaitsemalla yritystoiminnasta vastaavaa tuloa, tai
- 3) olemalla viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa, taikka
- 4) olemalla viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla toteutettavassa työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa.

Edellä mainittujen pykälien 5 momenteissa säädettäisiin erityisistä henkilöön liittyvistä perusteista, joiden vallitessa työmarkkinatukea ei alenneta alennettaisi eikä hänen aktiivisuuttaan seurattaisi. Näin on silloin, kun työnhakijalla on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus; hän työskentelee omais- tai perhehoitajana; hän saa 4 luvun 7 §:ssä tarkoitettua työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta; tai hänen yhdenjaksoinen työmarkkinatuen saantinsa kokoaikaisen lomautuksen tai lyhennetyn työviikon perusteella kestää alle 65 maksupäivää.

Sen sijaan riittävää aktiivisuutta osoittavana näyttönä ei ehdotuksen valossa pidettäisi esimerkiksi työntekijän osoittamaa näyttöä siitä, että hän on aktiivisesti hakenut työpaikkaa tai pyrkinyt hakeutumaan työllistymistä tukevaan palveluun siinä kuitenkaan onnistumatta. Ehdotus ei myöskään sisällä säännöksiä siitä, miten esimerkiksi jokin työnhakijalla mahdollisesti oleva ja työllistymisedellytyksiä heikentävä, mutta 5 momentin soveltamisalan ulkopuolelle jäävä sairaus tai vamma voitaisiin ottaa huomioon aktiivisuuden riittävyyttä arvioitaessa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa esitystä on tarkasteltu varsinkin perustuslain 6 §:ssä tarkoitettujen yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon, oikeutta työhön koskevan 18 §:n sekä 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien kannalta. Kysymys onkin nyt – kuten säätämisyjärjestysperusteluistakin voi päätellä – siitä, asettaako ehdotus sellaisia rajoituksia perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyille perustoimeentuloturvaan koskeville oikeuksille, ettei siitä voitaisi säätää tavallisella lailla. Erityisesti on arvioitava, sallii-ko perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös työttömyysetuuden alentamisen siten, että etuudelle asetettaisiin ehtoja, joiden täyttymistä tuen saaja ei voi itse varmistaa edes aktiivisesti toimien.

Arvio

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa siten lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 70 sekä mm. PeVL 55/2016 vp, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla (ks. esim. PeVL 59/2016 vp) tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 6/2015 vp, s. 2). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2—3 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8).

Nyt ei kuitenkaan ole kysymys ensisijaisesti siitä, että sosiaalietuuksien tasoa pyrittäisiin vähentämään julkisen talouden tilan parantamiseksi, vaikka välillisesti esityksellä on luonnollisesti myös tämän suuntaisia päämääriä. Hallituksen esityksen välittömänä valtiösääntöoikeudellisesti merkityksellisenä tavoitteena on kuitenkin syytä pitää perustuslain 18 §:n 2 momenttiin sinänsä liittyvää pyrkimystä edistää työllistymistä ja lyhentää työttömyysjaksoja. Tässä yleisesti ottaen perustuslain kannalta hyväksyttävässä tarkoituksessa ehdotuksessa asetettaisiin työttömyysetuuksien saamiselle työttömän aktiivisuuteen liittyviä ehtoja, joiden täyttämättä jääminen puolestaan johtaisi etuuden alenemiseen. Kyse on siitä, voidaanko asetettuja ehtoja pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta sallittuina.

Kuten perustuslakivaliokunta vakiintuneesti katsonut, perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 2/II, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 44/2000 vp, s. 3/I), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet. (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Turvan saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää

kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Valiokunta onkin katsonut jo varsin varhain, että perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetettavat edellytykset voivat työttömyys tilanteissa rakentua myös sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 2/II). Valiokunta on niinikään pitänyt hyväksyttävänä työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin (ks. PeVL 50/2005 vp). Samoin valiokunta on hyväksynyt etuuden kytkemisen velvollisuuteen osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan (PeVL 44/2000 vp, s. 3). Perustuslain 19 §:n 2 § momentin kannalta sallittuna on edelleen pidetty myös ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemistä työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen (PeVL 17/1995 ja PeVL 17/1996 vp).

Kaikissa edellä viitatuissa tapauksissa on kuitenkin ollut viimekädessä kysymys tilanteista, joissa etuuskien taso on kytketty yksiselitteisesti työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin ehtoihin. Ehdot ovat toisin sanoen olleet asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 44/2002 vp tarkasteltu velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan rakentui työvoimatoimistolle ja kunnalle laissa osoitetulle velvollisuudelle laatia aktivointisuunnitelma. Samalla kunnan tehtäväksi säädettiin kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen (ks. tuolloin käsitellyssä ollut laki kuntouttavasta työtoiminnasta, 5 ja 6 §:t). Vastaavasti lausunnossa PeVL 17/1995 vp tarkasteltu työmarkkinatukioikeuden kytkeminen työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytyminen liittyi sekin tilanteisiin, joissa henkilö toistuvasti kieltäytyi työvoimatoimiston tarjoamista työllistymistä edistävästä toimenpiteestä taikka kieltäytyi menemästä hänelle soveltuvaan koulutukseen (ks. HE 172/1995 vp, §:t 17 ja 18). Ylipäätyäänkin valiokunta on säännönmukaisesti hyväksynyt sellaiset perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua tukea koskevat ehdot, jotka tukeen muutoin oikeutettu kykenee omalla toiminnallaan täyttämään.

Nyt kysymys ei kuitenkaan ole äsken tarkasteltuihin tilanteisiin rinnastuvasta tulkintatilanteesta. Hallituksen esityksessäkin todetaan nimittäin, ettei työtön välttämättä itse voi aktiivisuudellaan vaikuttaa siihen, että etuuskien taso säilyy muuttumattomana. Esityksen perustelujen mukaan tähän ”vaikuttaa työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa niitä ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuetta työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata.” (ks. s. 7). Käytännössä saattaa siis olla hyvinkin niin, että varsinkin korkean työttömyyden alueella asuva työtön työnhakija ei kykene omilla toimillaan työllistymään vaikka hän toimisi kaikella sillä aktiivisuudella, jota työnhakijalta voidaan kohtuudella odottaa. Sama ongelma näyttää liittyvän myös työllistymistä edistäviin palveluihin, kun niiden-

kin osalta esityksen perusteella on pääteltävissä, ettei sellaisia ole aina TE-toimistojen toimesta tarjolla.

Ehdotus näyttää näin ollen merkitsevän, että PL 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua etuutta alennettaisiin perusteilla, joihin tuen saaja ei voi itse aktiivisesti toimien myötä vaikuttaa. Samalla henkilöä rangaistaisiin juuri sen sosiaalisen riskitilanteen toteutumisesta, jolta PL 19 §:n 2 momentissa säädetyn oikeuden on tarkoitus antaa turvaa. Kun PL 19 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden ohella myös mm. sairauden ja työkyvyttömyyden perusteella, nyt ehdotettua voidaan tämän vuoksi verrata tilanteeseen, jossa muutoin myönnettävän etuuden määrää alennettaisiin sillä perusteella, että sairas henkilö ei ole onnistunut parantumaan taikka työkyvytön tulemaan työkykyiseksi.

Käsitykseni mukaan tällainen sääntely ei olisi ehdotetussa muodossa yhteensopiva perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa. Perustuslain esitöiden mukaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentti lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva nimenomaan tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa (HE 309/1993 vp). Toistan myös, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että etuuden epäämisen pitää olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Ehdotus merkitsisi poikkeamista tästä yleisestä periaatteesta, kun etuuden tasoa laskettaisiin riippumatta siitä, onko yksilöllä ollut tosiasiallista mahdollisuutta työllistyä. Tämän vuoksi ehdotus muodostuu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi huolimatta siitä, että omavastuuajan lyhentäminen osaltaan kompensoi ehdotettua työttömyysetuuden alentamista ja että ehdotettujen muutosten vaikutus muodostuisi muutoinkin selvästi vähäisemmäksi kuin esimerkiksi etuuden täyden epäämisen. Kyse ei ole nimittäin nähdäkseni siitä, että ehdotus johtaisi suhteettoman ankaraan puuttumiseen perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin, vaan siitä, että ehdotus merkitsisi sellaisen rajoitustoimenpiteen käyttämistä, jota ei mielestäni voida perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa pitää hyväksyttävänä. (Ks. erit. PeVL 2/2012 vp, s. 2 ja siinä mainittu käytäntö).

Lakiehdotuksen tavoitteet voidaan nähdäkseni toteuttaa myös perustuslainmukaisella tavalla. Käsitykseni mukaan esitystä tulisi täydentää esimerkiksi säännöksellä siitä, ettei etuutta tule alentaa, jos työnhakija ei ole onnistunut työllistymään hänestä itsestään riippumattomista syistä tai että työnhakijalla olisi oikeus osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana. Tällainen sääntely myös poistaisi ehdotukseen mahdollisesti liittyvät ja hallituksen esityksessäkin viitatu alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät ongelmat (Ks. HE, s. 7-8).

Juha Lavapuro
professori