

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

2.11.2017

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 124/2017 vp)

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, paitsi muuta, työttömyysturvalain muuttamista siten, että työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta olemalla työssä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaikaa tai ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa taikka ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana.

Työttömyysturvalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 6 luvun 3a §:n 1-3 momentit kuuluvat seuraavasti:

Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna.

Alentaminen tehdään täyteen työttömyyspäivärahaan ja sen suuruus on 4,65 prosenttia.

Työttömyyspäivärahaa saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, jos hän on kyseisenä aikana:

- 1) työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon;
- 2) ansainnut yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta;
- 3) viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa; tai
- 4) viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla toteutettavassa työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa.

Lisäksi saman ehdotuksen 7 luvun 5a §:n 1-3 momentit kuuluvat seuraavasti:

Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työmarkkinatukea yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työmarkkinatuki alennettuna.

Alentaminen tehdään täyteen työmarkkinatukeen ja sen suuruus on 4,65 prosenttia.

Työmarkkinatukea saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, jos hän on kyseisenä aikana:

- 1) työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloeseen;
- 2) ansainnut yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloeseen vaaditusta kuukausiansiosta;
- 3) viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa; tai
- 4) viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa jonka ajalta henkilö on saanut työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella.

Näillä säännösehdoituksilla on tulkintani mukaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin puitteet

Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Kysymys on siis muun muassa siitä, että yksilöllä on oikeus turvalliseen elämään riippumatta hänen asemastaan työelämässä. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19.2 § sisältää velvoitteen taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa (HE 309/1993 vp).

Lainsäätäjällä on perustuslain mukaan velvoite taata lailla perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Esimerkiksi työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ovat yksilölle tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet heikentyvät. Perustuslain 19.2 §:n on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin, kuten työttömyyteen, samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja s. 70 sekä esim. PeVL 55/2016 vp.)

Perustuslain 19 § ei turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. yhtäältä esim. PeVL 59/2016 vp ja toisaalta PeVL 6/2015 vp). Perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät vastaa lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista suojattuun perustoimeentulon turvaan. Säännös mahdollistaa kuitenkin sen, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa.

Tämän asian arviointia

Hallituksen esityksen tavoitteet liittyvät työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden vähentämiseen. Tavoite on perustuslain 18 §:n säännös huomioon ottaen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Tavoitteena ei ole esimerkiksi työttömyysturvaan käytettävistä kuluista vähentäminen ja julkisen talouden tilan parantaminen näin säästämällä, vaikka työttömyyteen liittyvästä etuudesta leikataan.

Esityksen arviointiin vaikuttavaa perustuslakivaliokunnan aikaisempaan, hyvin perusteltua käytäntöä on runsaasti.

Käytännön mukaan perustuslain 19.2 §:n ei ole esteenä sille, että etuuden saamiselle asetetaan ehtoja (ks. uudemmassa käytännössä esim. PeVL 44/2000 vp). Ehtojen tulee tietysti täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet. (PeVL 55/2016 vp). Turvan saamisen ehdot voidaan lisäksi muotoilla niin, että ehtojen täyttyminen edellyttää tuensaajan kontribuutiota. Jos järjestelmässä on sanktioluonteisena elementtinä tuen epääminen, epäämisen pitää olla asianmukaisessa suhteessa siihen, mitä työllistymisen edistämistoimia on ja mikä yksityisen oma syy työttömänä olemiseensa oikeastaan on. (Ks. esim. PeVL 2/2012 vp ja PeVL 46/2002 vp).

Käsillä olevassa asiassa asetetaan edellytyksiä etuuden saamiselle ja jos tietyt edellytykset eivät tarkasteluajankohtana täyty, etuuden määrää vähennetään. Nämä edellytykset ovat, että henkilö 1) on ollut työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloeseen; 2) on ansainnut yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloeseen vaaditusta kuukausiansiosta; 3) on ollut viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa; tai 4) on ollut viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla toteutettavassa työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa.

Näitä edellytyksiä on aiheellista tarkastella lähemmin perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön perusteella.

Valiokunta on (PeVL 17/1995 vp) katsonut, ”ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat nyt esillä olevan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Valiokunta pitääkin mahdollisena, että tuen saaminen lakiehdotuksen mukaisesti kytketään osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen.” Samassa lausunnossa tuen ulkopuolelle osoitettiin ”ensi kertaa työmarkkinoille tulevat 17-19-vuotiaat henkilöt, joilla ei ole ammatillista koulutusta ja jotka eivät osallistu lain tarkoittamiin työllistämistä edistäviin toimiin.” Kyseisen muutoksen tarkoituksena oli pyrkiä kohdentamaan ”työmarkkinatuki henkilöihin, jotka osallistuvat työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, ja kannustamaan työn tai koulutuksen valintaa passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tällaisen kohdennuksen kautta tavoitellaan myös ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvan nuorisotyöttömyyden vähentämistä.” Näin ilman ammatillista koulutusta olevien työmarkkinatukioikeus oli kytkettyä työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen, ja tätä pidettiin perustuslain kannalta hyväksyttävänä.

Asiassa PeVL 44/2000 vp pidettiin hyväksyttävänä sitä, että nuorilla alle 25-vuotiailla on etuuden menettämisen uhalla velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan, jollei lain mukaista kieltäytymisperustetta ole olemassa.

Käytännöstä on siis nähtävissä, että perustuslaki ei sinänsä ole ollut esteenä ehdoille perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 17/1995 vp). Ne voivat työttömyyden kysymyksessä ollen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon turvan ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (PeVL 17/1996 vp). *Mainitsemissani tilanteissa etuuden ehdoksi on asetettu seikat, joihin tuensaaja itse voi konkreettisesti vaikuttaa. Lisäksi siihen on liittynyt riippuvuus esimerkiksi jostain viranomaisen toimesta vastaavasti.* Toisin sanoen viranomaisella on ollut velvollisuus sinänsä tehdä esimerkiksi aktivointisuunnitelma. Näin ollen tuensaaja on voinut itse vaikuttaa omalla toiminnallaan *tehokkaasti* siihen, että hän saa tuen ilman, että tuen ehtojen täyttyminen on jäänyt riippumaan hänestä itsestään riippumattomasta syystä.

Mikäli ymmärrän esityksen oikein, käsittääkseni käsillä olevassa tapauksessa tuensaaja ei, vaikka hän olisi kuinka aktiivinen hyvänsä, voisi varmistaa, kohdistuuko hänen tukeensa ehdotettu leikkaus. Vaikka ihminen hakee työtä aktiivisesti, ei ole vastaavaa velvollisuutta ottaa häntä työhön lyhytaikaisestikaan. Samoin TE-keskukset eivät välttämättä kykene järjestämään työllistymistä tukevaa palvelua työttömälle, eikä tuensaajalla ole subjektiivista oikeutta päästä työllistymistä tukevaan palvelukseen. Perustuslain 19.2 §:n tarkoittamassa tilanteessa tuensaajaa on kohdannut sosiaalinen riski, johon on tarkoitus tarjota yhteiskunnan tukea; nyt seikka, jossa riskitilanne, johon turvaa on perustuslain 19.2 §:n nojalla annettava lainsäädännöllä, jatkuu tuensaajasta riippumattomasta syystä johtaa siihen, että hänen tukeaan vähennetään. *Tämä on problemaattista myös perustuslain kannalta.*

Vaikka lakiehdotuksen tarkoittama tavoite on hyväksyttävä, tapa, jolla tavoitteeseen pyritään, ei yksiselitteisesti näyttäisi olevan perustuslain 19.2 §:n mukainen. Se on myös säännöksen tarkoituksen kannalta yhteensopimaton. Ehdotuksen sisältö myös poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin hyväksymistä etuuteen puuttumisista. Näin ollen käsillä olevalla asialla on perustuslaillista merkitystä eräänlaisena ennakkotapauksena. Tapausta ei voida pitää samanlaisena kuin aikaisempia tapauksia. On tosin huomattava, että kysymys ei ole etuuden epäamisestä vaan etuuden alentamisesta.