

Janne Salminen

20.3.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakoikeilusta annettua lakia.

Kirjallisen lisälausunnon aihe

2. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallisesti ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin. Lausuntoa on pyydetty siltä osin, kuin hallituksen esityksestä (s. 118) käy ilmi, että lausunkierroksella 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 työssäoloeseen, koska tämä ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettua palkkatuettua työtä.” Tältä osin on pyydetty arvioimaan, miten sanottua eri kautta tapahtuvien työn tukemisen muotojen myötä työllistyvien erilainen kohtelu työssäoloehdosta laskettaessa tulisi mielestänne arvioida yhdenvertaisuuden kannalta? Samoin on pyydetty arvioimaan, millaisin kriteerein palkkatuettua työtä tekeviä voidaan muutoin työssäoloehdon laskemisessa kohdella eri tavalla kuin muita ottaen erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/1997 vp sanottu.

Arviointia

3. Palkkatuettu työ sinänsä on tavallinen työsuhte. Se voi olla myös oppisopimuskoulutusta. Työsuhteesta maksetaan sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai tavanomaista, kohtuullista palkkaa, jos työehtosopimusta ei ole. Työsuhte voi olla toistaiseksi voimassa oleva tai määräaikainen ja kokoaikainen tai osa-aikainen. Palkkatuki maksetaan työnantajalle, ja palkkatukijärjestelmällä pyritään työttömän työnhakijan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tuki on harkinnanvarainen. Tukea saa pääasiallisesti vain osaan palkkakustannuksista. Työllä voidaan tähdätä ammatilliseen osaamisen päivittämiseen. Lisäksi voi olla ky-

symys siitä, että henkilön pysyvä tai pysyväisluonteinen vamma tai sairaus vähentää hänen mahdollisuuksiaan työn saamiseen. Palkkatukea voi saada myös tilanteessa, jossa henkilö on 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön. Palkkatukea määrittää palkkatuetusti palkatun henkilön tarve. Tuki korvaa työntekijän alentunutta tuottavuutta. Periaatteessa sen voi katsoa olevan myös korvausta siitä, että henkilö tarvitsee työnantajan puolelta enemmän aikaa ohjaamiseen kuin muut työntekijät.

4. Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat muun muassa työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehdot koskeviin säännöksiin niin, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehdot, mikä kiristäisi tukea. Alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ sitä kuitenkin eräin osin kerryttäisi pitkäähkön karenssin jälkeen.

5. Eri työllisyysalueilla voi olla käytössä erilaisia tukimuotoja tai käytänteitä tukien myöntämisessä siten, että ihmisellä on mahdollisuus saada myös erilaisia muita paikallisia omia tukia (esim. erilaiset työllistymisetelit) työllistymiseen. Siten tällainen tuettu työ tulisi otettavaksi huomioon työssäoloehdoton mutta palkkatuettu työ ei esityksen mukaan.

6. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Laillakaan ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myös myönnettäessä lailla etuja. Toisaalta on perustuslain sallimaa, että lainsäädännössä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin. Muutenkin perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Käsillä olevassa tilanteessa ei oman käsitykseni mukaan ole kysymys perustuslain 6.2 §:n tilanteesta suhteessa muihin työssäoleviin ihmisiin.

7. Kysymys viittaa siis siihen, että eri tukimallit ja erilaisiin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin perustuvat tuet myös työllistymisen tukemisessa johtavat työttömyyspäivärahan laskemisessa erilaisiin lopputuloksiin. Erilaiset tuet vaikuttavat eri tavoin kokonaisuudessa. Tämä ei koske vain tätä tukitilannetta, eikä niissä havaintojeni mukaan ole hahmotettu yhdenvertaisuusongelmia. Palkkatuki tähtää siihen, että ihminen työllistyy. Käsitykseni mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johtuisi sellaisia rajoja lainsäätäjälle, että lausuntopyynnön kysymyksenasettelu tarkoittama erilaisuus eri tukimuotojen huomioon ottamisessa olisi yhdenvertaisuussyistä esteenä ehdotetulle tavalle ottaa huomioon palkkatuettu työ työttömyyspäivärahaa laskettaessa. Palkkatuetun työn huomioonottamisen rajaamiselle voidaan esittää asialliset tukeen ja sen tarkoitukseen liittyvät perusteet, joita en pidä mielivaltaisina. Ne osin palautuvat tuen nimenomaiseen tarkoitukseenkin. Se seikka, että jokin toinen tuki voi vaikuttaa toisin työttömyysturvalaissa tarkoitettua palkkatuetun työn laskentaan ei ole miestäni tässä suhteessa ongelmallista. On lisäksi huomattava, että myös palkkatuettu työ eräin osin tulee kuitenkin huomioon otettavaksi työttömyyspäivärahankin laskennassa. Tältä osin mielestäni

esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu ne tilanteet, joiden osalta voidaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästi toimia toisin kuin pääosassa palkkatuetta työtä suhteessa työssäoloehdon täyttymiseen.

8. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/1997 vp on todettu seuraavaa.

Esityksen mukaan työttömyysturvan päivärahoituksen kannalta työssäoloaikaan ei lueta työmarkkinatukilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua eikä yhdistelmätuen piiriin kuuluvaa työtä eli tällainen työ, jonka palkkakustannuksiin työnantaja on saanut työmarkkinatukea, ei täyttäisi päivärahan saamisen kannalta merkityksellistä työssäoloehto. Työssäoloehdon kertyminen on puolestaan hyvin olennainen seikka työttömyysajan toimeentulon turvaamisessa. Ehdotus merkitsee sitä, että kyseisissä työsuhteissa olevat asetetaan tähän työssäoloon perustuvaan etuun nähden eri asemaan kaikkiin muihin työsopimussuhteissa oleviin verrattuina. Asiaa on arvioitava hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta.

Esityksen mukainen eriarvoistaminen ei liity yksiselitteisesti mihinkään sellaiseen henkilöön liittyvään syyhyn, jota tarkoitetaan hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa. Sääntely on kuitenkin vaikeammin sovitettavissa yhteen saman pykälän 1 momentissa ilmaistun yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa. Sääntelyn perusteluna näyttää lähinnä olevan se, että työssäoloehto ei kerry henkilön ollessa työmarkkinatuella ja että uudistuksen työvoimapolitiittien tarkoitusten saavuttamiseksi tämä rajausta tulee ulottaa myös työssäoloaikaan työsopimussuhteissa silloin, kun työnantajan palkkakustannuksia rahoitetaan työmarkkinatuella.

Esityksen voidaan luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua työmarkkinatuen piirissä olevien välillä mutta samalla erilaista kohtelua työsopimussuhteissa. Ehdotuksen mukaista sitä tilannetta, että työmarkkina- tai yhdistelmätuen avulla työllistyminen ei lainkaan karkuta työssäoloehto, voidaan kategorisuudessaan pitää ongelmallisena tällä tavoin työllistyvien motivaation kannalta. 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 työvoimapolitiittiseen koulutukseen, erilaiseen kohteluun työssäoloehtoon nähden on riittävinä pidettävää valtiosääntöoikeudellisia perusteita.

Sääntelyssä on syytä kiinnittää valtiosäännön kannalta huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kokonaisuutena ehdotuksessa on kysymys uudesta työllistämiskeinosta, jollaisten luomista on jo hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin perusteella pidettävä tärkeän yhteiskunnallisen intressin vaatimana.

9. Sanotun perusteella lausunnossa PeVL 32/1997 arvioinnin kohteena on ollut samanlainen tilanne kuin nytkin. Lausunnosta saa lopulta kovin vähän aineksia nyt käsillä olevan tilanteen arvioimiseen. Lausunnossa todetaan, että palkkatuetuun työhön voi liittyvä erityisiä huomioita otettavia piirteitä, joilla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Lisäksi todetaan, että sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Ilmeisesti perusteena asian arvioiseksi ylipäätään on huomattava, että asetelman kiinnittämien perusoikeusjärjestelmässä nimenomaan oikeuteen työhön (nyt perustuslain 18.1 §). Vastaavasti nytkin tässä työssä on olemassa valtiosääntöoikeudellisesti erityisiä piirteitä. Palkkatuetulla työllä pyritään esimerkiksi ammattitaidon päivittämiseen. Lisäksi lainsäädännössä tunnistetaan, että ainakin alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi ja vanhempien pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi solmitulla palkkatuetulla työllä on muitakin funktioita. Molemmat seikat ovat valtiosääntöoikeudellisesti aikaisemman lausunnon valossa relevantteja seikkoja. Samoin nytkin on mielestäni asianmukaista todeta, että sääntelyssä on aiheellista kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen.