

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää, lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia sekä vähentää julkisia menoja noin 734 miljoonalla eurolla. Työttömyysetuuksia heikentämällä julkisia menoja karsittaisiin nettomääräisesti noin 276 miljoonaa euroa. Esityksen työllisyysvaikutukseksi arvioidaan noin 18.700 henkilöä. Tämä vahvistaisi julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla (s. 46, 50). Esitys sisältää seitsemän lakiehdotusta, jotka tulisivat voimaan 2.9.2024. Samaan aikaan tulevat voimaan palkansaajan työssäoloehdotusta koskevat muutokset, jotka on hyväksytty lailla työttömyysturvalain muuttamisesta 1300/2023 (s. 8, 134).

Esitykseen sisältyvät vaikutusarviot (s. 50–101) koskevat pääosin vain nyt ehdotettuja ja muutoksia. Niissä on pyritty kuitenkin ottamaan jossain määrin huomioon myös työttömyysturvaan lailla 1300/2023 hyväksytyt muutokset, kuten työssäoloehdon pidentäminen ja lapsikorotusten poistaminen (s. 50–51). Perusteluissa viitataan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön syksyllä 2023 laatimaan muistioon sosiaaliturvaleikkauksen yhteisvaikutuksista. Nyt ehdotetuista muutoksista muistiossa on huomioitu vain ansiopäivärahan tason porrastus (s. 50–51, 70–71).

Tarkastelen tässä lausunnossa kahta esitykseen sisältyvää ehdotusta. Niistä toinen koskee palkansaajan työssäoloehdon kertymistä palkkatuetussa työssä ja toinen luopumista eräistä työttömyysturvaa ja työvoimapalveluja koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista. Ehdotukset ovat merkityksellisiä yhdenvertaisuutta, työllisyyden edistämistä ja oikeutta perustoimeentulon turvaan koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Palkansaajan työssäoloehdotusta koskeva muutos (1. lakiehdotus 5 luku 4 § 3 mom. 3 kohta ja 4a §)

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei palkkatuetulla työllä olisi enää yleensä mahdollista kerryttää palkansaajan työssäoloehdotusta (1. lakiehdotus 5 luku 4 § 3 mom. 3 kohta ja 4a §). Työssäoloehdosta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002; 5 luku) ja palkkatuesta laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

(916/2012; 7 luku) ja laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023; 8 luku). Työssäoloehdon täyttäminen on edellytys työttömyyspäivärahan saamiselle. Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin. Sen tarkoitus on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja parantaa tässä tarkoituksessa hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisen samoin kuin 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään.

Pääsääntöön liittyisi kaksi poikkeusta. Ne koskisivat palkkatukea, joka on myönnetty tai jonka tukiaikaa on jatkettu alentuneesti työkykyisen henkilön taikka 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Näissä tapauksissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta osin, kuin työsuhte jatkuu yli 10 kuukautta. Työssäoloehdossa huomioitaisiin nykyiseen tapaan 75 prosenttia työssäoloehdossa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehtokuukausista (1. lakiehdotus 5 luku 4 § 4 mom.).

Ehdotettu muutos asettaisi palkkatuettua työtä tekevät epäedulliseen asemaan muihin työsuhteissa oleviin verrattuna työssäoloehdon kertymisen suhteen. Sääntämisperustelujen mukaan ehdotus tarkoittaisi toisaalta palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevien samanlaista kohtelua, sillä työssäoloehdotusta ei kertyisi myöskään näihin palveluihin osallistumisesta. Perustelujen mukaan palkkatuettu työ poikkeaa taustaltaan tavanomaisesta, ilman tällaista tukea syntyneestä palvelussuhteesta, koska siinä on merkittävästi osin kyse julkisen tuen avulla aikaansaadusta palvelussuhteesta (s. 148).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä mielivaltaisesti toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kuitenkaan 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. *Perustuslakivaliokunta* on katsonut lainsäädännölle olevan toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. *Perustuslain 6 §:n 2 momentti* kieltää asettamasta ketään eri asemaan säännöksessä tarkoitetun syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttävän perusteen on edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. (Esim. *PeVL 68/2022 vp*, kappaleet 4 ja 5 ja niillä viitattut.)

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut nyt esitettyä muistuttavaa ehdotusta lausunnossa *PeVL 32/1997 vp*. Valiokunta korosti työssäoloehdon kertymisen merkitystä

työttömyysajan toimeentulon turvaamiselle. Koska ehdotuksessa julkisin varoin tuetussa työssä olevat asetettiin tähän työssäoloon perustuvaan etuun nähden eri asemaan muihin työsopimussuhteissa oleviin verrattuina, ehdotusta oli arvioitava hallitusmuodon 5 §:n (nykyinen perustuslain 6 §) kannalta. Ehdotus oli valiokunnan mukaan kategorisuudessaan ongelmallinen yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen (nykyinen perustuslain 6 § 1 mom.) kannalta ja myös työllistyvien motivaation kannalta. Koko järjestelmän kannalta ongelmallisuus tuli esille tapauksissa, joissa palkkaus koostuu muustakin lähteestä kuin työnantajalle maksettavasta julkisesta tuesta. Ehdotukselle oli toisaalta riittävät valtiosääntöiset perustelut etenkin niissä tapauksissa, joissa julkisin varoin tuettu työ oli rinnastettavissa ”esimerkiksi työhön perehdyttämiseen, työharjoitteluun tai työvoimapolitiittiseen koulutukseen”. Koska kyse oli kokonaisuutena uudesta työllistämiskeinosta, jollaisten luomista oli jo hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin (nykyinen PL 18 §:n 2 mom.) perusteella pidettävä tärkeän yhteiskunnallisen intressin vaatimana, ehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/1997 vp s. 3–4).

Palkkatuettu työ rinnastuu perustaltaan muuhun työsuhteessa tehtävään työhön. Palkkatuen määrä on, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, 50 prosenttia palkkakustannuksista (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 7 luku 4 ja 6–8 §), eikä palkkaus siten ainakaan tavanomaisessa tapauksessa muodostu yksinomaan työnantajalle maksettavasta julkisesta tuesta. Sisältönsä puolesta palkkatuettu työ rinnastunee useimmissa tapauksissa mihin tahansa muuhun työsuhteessa tehtävään työhön. Poikkeuksen muodostaa esimerkiksi tilanne, jossa palkkatuki myönnetään alentuneesti työkykyiseen palkkaamiseen. Tällöin palkkatuettu työ kartuttaisi työssäoloa siten, kuin asiasta erikseen säädettäisiin (edellä).

Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa palkkatuetun työn luonnetta työllistymistä tukevana palveluna ja lisätä näin työttömien henkilöiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille (s. 49, 66). Työllisyysvaikutukseksi arvioidaan 900 henkilöä (s. 141). Tavoite toteuttaa vaatimattomanakin *perustuslain 18 §:n 2 momentin* julkiselle vallalle osoittamaa tehtävää edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tavoite on siten hyväksyttävä. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on toisaalta sillä, missä määrin valittu keino auttaa tavoitteen saavuttamisessa. Osa lausunnonantajista suhtautui ehdotuksen työllisyysvaikutuksiin epäillen etenkin vaikeasti työllistyvien henkilöiden kohdalla. Uudistuksen arvioitiin ohjaavan työttömiä henkilöitä enenevästi työmarkkinoiden ulkopuolelle ja sosiaali- ja terveystalouden piiriin. Lausunnoissa tuotiin esiin, että monille vaikeasti työllistyville palkkatuki voi olla ainoa mahdollisuus työllistyä ja nostaa käytettävissä olevia tuloja (s. 117). Myös esityksen perustelujen mukaan uudistus saattaa vähentää halukkuutta hakeutua palkkatuettuun työhön ja sitä kautta työllistymisen kannustimia (s. 65–66). Tällainen vaikutus ei olisi sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiselle vallalle osoittaman tehtävän kanssa.

Ehdotuksen vaikutukset työttömän henkilön asemaan riippuvat perustelujen mukaan siitä, johtaako palkkatuettu työ työllistymiseen vai ei. Jälkimmäisessä tapauksessa henkilö siirtyisi tai palaisi työmarkkinatuen saajaksi, palkkatukijaksoa edeltävästä

työhistoriastaan tosin riippuen. Uudistus lisäisi joka tapauksessa siirtymistä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan piiristä työmarkkinatuen piiriin ja pidentäisi työmarkkinatuen saamisaikaa (s. 65, 87–88). Se myös kasvattaisi toimeentulotuen ja asumistuen tarvetta. Kielteiset vaikutukset kohdistuisivat tällöin samoihin henkilöihin, joita jo aikaisemmin päätetyt sosiaaliturvan – erityisesti työmarkkinatuen ja asumistuen – leikkauksetkin koskevat (s. 75). Asialla on merkitystä *perustuslain 19 §:n 2 momentin* kannalta. Säännöksen mukaan jokaiselle on taattava lailla oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Työmarkkinatuki kuuluu niihin sosiaaliturvan etuusjärjestelmiin, joilla perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama oikeutta toteutetaan käytännössä (esim. *PeVL 25/2013 vp* s. 2). Perustuslakivaliokunta on korostanut perustoimeentulon turvan merkitsevän pidemmälle menevää turvan tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei voi siten muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Valiokunta on pitänyt huolestuttavana tilannetta, jossa ehdotetun lainsäädännön arvioidaan ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Turvan tason ohella kyse on siitä, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (esim. *PeVL 16/2023 vp*, kappale 14 ja siinä viitattut).

Ehdotetun muutoksen kielteisiä vaikutuksia lieventäisi jossain määrin se, että palkkatuettu työ pidentäisi myös jatkossa työssäoloehdon tarkastelujaksoa aina silloin, kun se ei kerrytä työssäoloehdotusta (1. lakiehdotus 5 luku 3 § 4 mom.; s. 127).

Kokoavasti totean, että ehdotukseen liittyy ongelmia niin perustuslain 6 §:n 1 momentin kuin 19 §:n 2 momentin kannalta. Ehdotuksella on hyväksyttävä tavoite, mutta epävarmaa on, kuinka hyvin sitä voidaan valitulla keinolla edistää. Uudistuksen toimeentuloa heikentävät vaikutukset osuisivat osaksi samoihin henkilöihin, joita jo aikaisemmin päätetyt sosiaaliturvan leikkauksetkin koskevat. Tämä korostaa ehdotuksen ongelmallisuutta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Varovainen arvioni silti on, ettei kyse ole niin olennaisesta puuttumisesta perustoimeentulon turvaan, että ehdotus olisi sen vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä. Ehdotus ei myöskään asettaisi ihmisiä mielivaltaisesti eri asemaan. Kiperin kysymys koskee nähdäkseen sitä, muodostuuko ero palkkatuettua työtä tekevien ja muiden työsuhteessa olevien välillä kohtuuttomaksi, kun otetaan huomioon uudistukselle asetetun tavoitteen mallillisuus ja sen saavuttamiseen liittyvä epävarmuus ja toisaalta uudistuksen (kielteiset) vaikutukset kohteena oleviin henkilöihin. Asiaa punnittuani katson, että asiasta voidaan päättää tavallisella lailla, joskin toisenlainenkin johtopäätös lienee mahdollinen.

Eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen

Esityksellä kumottaisiin säännökset, jotka koskevat 57 vuotta täyttäneen työttömän työnhakijan oikeutta työllistämistä edistäviin palveluihin, sekä säännökset, jotka koskevat 60 vuotta täyttäneen työttömän työnhakijan oikeutta palkkatuettuun työhön ja

työvoimaviranomaisen/kunnan järjestämään työhön (ns. velvoitetyö). Asianomaisista järjestämisvelvollisuuksista säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvussa, työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:ssä sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) 13 §:ssä (4.–6. lakiehdotukset). Työttömyysturvalaista kumottaisiin säännös, jonka mukaan 60 vuotta täyttänyt henkilö voi kartuttaa palkansaajan työssäoloehto osallistumalla laissa tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin (1. lakiehdotus 5 luku 4a § 2 mom.). Lisäksi kumottaisiin poikkeussääntö, joka koskee 58 vuotta täyttäneen henkilön ansiopäivärahan uudelleen laskentaa ja jolla suojataan ansiopäivärahan määrää (1. lakiehdotus 6 luku 8 § 4 mom.).

Osa ikäsidonnoisista poikkeuksista jäisi edelleen voimaan. Tämä koskisi esimerkiksi 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, jonka avulla ei, kuten ei palkkatuenkaan avulla, olisi tosin enää mahdollista kerryttää työssäoloehto (s. 50, 142). Mainittuun pääsääntöön liittyisi jatkossa 60 vuotta täyttäneitä koskeva poikkeus, jonka mukaan niin palkkatuettu työ kuin työllistämistuella tuettu työ kartuttaisivat työssäoloehto mutta rajoitetusti (edellä).

Ikäsidonnoisista poikkeuksista luopumisella pyritään silläkin lisäämään kannustimia avoimille työmarkkinoille hakeutumiseen. Velvoitetyön lakkauttamisen arvioidaan lisäävän työllisyyttä 3.500 henkilöllä, työssäoloehdon kertymisen lopettamisen palveluihin osallistumalla 600 henkilöllä ja 58 vuotta täyttäneiden suojauslainsäädännön kumoamisen 1.000 henkilöllä (s. 141). Perustelujen mukaan velvoitetyö ei johda yleensä työllistymiseen tai edistä ikääntyneiden työllisyyttä, vaan ”sen tarkoitus on vain taata oikeus työttömyyspäivärahaan ja tätä kautta pitää yllä eläkeputkea vanhuuseläkkeelle asti” (s. 120).

Ehdotuksen johdosta entistä useampi ikääntynyt työtön työnhakija siirtyisi ansiopäivärahan saajasta työmarkkinatuen saajaksi, mikä vaikuttaisi heikentävästi toimeentuloon ja välillisesti myös eläkekertymään (s. 68–69, 141). Ehdotus vaikuttaisi staattisesti arvioituna noin 10.000 ikääntyneen henkilön päivärahaoikeuteen. Kohdejoukko olisi suurempi kuin työssäoloehto koskevan muutoksen kohdalla. Aiemmin päätetyistä sosiaaliturvan heikennyksistä samaan henkilöjoukkoon osuvat etenkin työmarkkinatuen ja asumistuen leikkaukset (s. 75). Esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota 57 vuotta täyttäneiden heikkoihin työllistymismahdollisuuksiin, jotka korostuvat ikäluokkaan kuuluvien pitkäaikaistyöttömien kohdalla (s. 119–120). Ehdotusten arvioitiin yhdessä vaikeuttavan ikääntyneiden paluuta ansiopäivärahalle ja erityisesti ansiopäivärahan määrittelyä koskevasta poikkeussäännöstä luopumisen pienentävän ikääntyville maksettavaa ansiopäivärahaa (s. 121).

Ikärajasääntelyä on tarkasteltu useassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, joista osa on koskenut työvoimapalveluiden järjestämistä (esim. *PeVL 68/2022 vp*, kappaleet 4–7, *PeVL 32/2022 vp*, kappaleet 5–7 ja *PeVL 38/2014 vp*, s. 2–3). Ikärajojen asettamista ei ole pidetty lausunnoissa perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty hyväksyttävä peruste, jonka on tullut olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Perusteluille asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan mukaan korkeat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiel-

lettyjen erotteluperusteiden kohdalla. Arvioissaan perustuslakivaliokunta on tukeutunut usein tutkimus- tai tilastotietoon, jollei ehdotus ole ollut jo sinänsä selvästi järkevä ja tarkoituksenmukainen. Valiokunta on tiivistänyt linjansa niin, että se ottaa asiaa arvioidessaan huomioon normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiseikat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla asetetut päämäärät (*PeVL 44/2010 vp* s. 6, *PeVL 38/2014 vp* s. 2–3, *PeVL 32/2022 vp* kappale 7 ja niillä viitattu).

Nyt arvioitavana on uudentyyppinen ehdotus, joka koskee ikärajasääntelyn kumoamista määrätyissä tapauksissa. Tiedossani ei ole perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä vastaavassa tilanteessa. Säännösten kumoaminen vahvistaisi muodollista yhdenvertaisuutta mutta saattaisi heikentää tosiasiallista tasa-arvoa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 6 § ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (*HE 309/1993 vp*, s. 42/II). Kumottaviksi ehdotetuilla säännöksillä on pyritty parantamaan ikääntyneiden työnhakijoiden asemaa muihin työnhakijoihin nähden ja edistämään näin tosiasiallista tasa-arvoa eri-ikäisten työnhakijoiden välillä. Sääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (edellä).

Ehdotusta perustellaan paitsi yleisellä tavoitteella työllisyyden lisäämisestä myös sillä, että yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on noussut voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Syynä pidetään muutoksia työmarkkinoiden toiminnassa sekä sosiaaliturvajärjestelmässä. Kun aiemmilla työttömyysturvaan ja eläkkeisiin tehdyillä muutoksilla (esim. vanhuuseläkkeen ja työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajojen nostaminen) on ollut perustelujen mukaan selviä vaikutuksia muutosten kohteina olevien ikäluokkien työllisyyteen, vastaavanlaisia vaikutuksia ennakoidaan liittyvän myös nyt ehdotettuihin muutoksiin. Toistaiseksi tilanne on kuitenkin vielä se, että työttömien osuus väestöstä alkaa kasvaa noin 50 ikävuotta ylittäneiden kohdalla, ja erityisen voimakasta kasvu on 61–63-vuotiaiden kohdalla. Tilanteen arvioidaan muuttuvan lähivuosina, kun työttömyysturvan lisäpäivistä asteittain luovutaan (s. 16–19, 145).

Ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumiselle on esitetty arvioni mukaan hyväksyttävät perusteet. Mahdolliset haitalliset vaikutukset tosiasiallisen tasa-arvon toteutumiseen eivät ole nähdäkseni sillä tavoin kohtuuttomia tai suhteettomia, että niistä aiheutuisi säätämisyjärjestykseen vaikuttava ongelma perustuslain 6 §:n kannalta.

Tampereella 14. maaliskuuta 2024

Raija Huhtanen

Julkisoikeuden professori (emerita)