

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 13/2024 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalainsäädäntöä muun muassa siten, että 1) ansiopäivärahan määrä alenisi työttömyyden pitkittyessä, 2) palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloa, 3) kunnilla ei olisi jatkossa velvollisuutta järjestää ikääntyneille työttömille kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuutta, 4) kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuteen liitännäiset ikäsidonnaiset suojasäännökset kumottaisiin, sekä 5) kumottaisiin 58 vuotta täyttäneitä koskeva suojasäännös, jonka perusteella palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan taso ei voi alentua, jos henkilö täyttää työssäoloehdon täytettyään mainitun ikärajan.

Hallituksen esitys on relevantti lähinnä perustuslain 6, 18.2 ja 19.2 §:n näkökulmasta.

Ansiopäivärahan porrastaminen (PL 19.2 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ansiopäivärahan määrää porrastettavan siten, että ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ensimmäisen portaan kohdalla ansiopäiväraha alenisi 20 prosenttia ja toisen kohdalla 25 prosenttia suhteessa lähtötasoon.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19.2 § suojaa ansiosidonnaisia etuuksia vain siltä osin kuin ne vastaavat aikaisemmista ansioista riippumatta suoritettavia etuuksia, kuten esimerkiksi työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki (esim. PeVL 25/2013 vp). Perustuslain 19.2 § ei toisin sanoen suojaa ”puhtaita” ansiosidonnaisia etuuksia.

Valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella katson, ettei ansiosidonnaisen päivärahan porrastaminen sitä alentamalla ole perustuslain 19.2 §:n kannalta ongelmallinen. Vaikka ansiopäivärahan alentamisella on kerrannaisvaikutuksia myös sairausvakuutuslain ansiosidonnaisten päivärahojen määrään sekä työeläkkeiden määrään, ei tämäkään ole mainitun perusteen vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloa (PL 6 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloa. Alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työsuhde sekä yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työsuhde kuitenkin muodostaisivat poikkeukset pääsääntöön. Näissä poikkeustapauksissa työssäoloa ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta, ja työssäoloehdossa huomioitaisiin nykytilaa vastaavasti 75 % työssäoloa kerryttävistä kuukausista.

Ehdotus on relevantti perustuslain 6 §:n kannalta. Onko valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää asettaa palkkatuettu työ eriasemaan kuin normaali palkkatyö? Onko hyväksyttävää, että palkkatuettu työ ei

pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehdot? Palkkatuen määrä on työntekijästä (ja työnantajasta) riippuen 50, 70 tai 100 % palkkakustannuksista. Kuten nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä (s. 147) todetaan, perustuslakivaliokunta on aikanaan lausunnossaan PeVL 32/1997 vp pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena sitä, että työmarkkinatuella rahoitettu työ ei olisi kerryttänyt työssäoloehdot. Perustuslakivaliokunta näyttää tuolloin käyttäneen keskeisenä arviointikriteerinä sitä, rahoitettiiniko palkka kokonaan työnantajalle maksettavasta yhteiskunnan rahallisesta tuesta vai osallistuiiko myös työnantaja palkkakustannuksiin. Valiokunta katsoi, että silloin kun palkka maksettiin *kokonaan* yhteiskunnan rahallisesta tuesta, erilaiseen kohteluun (työssäoloehdon kertymättömyys) oli valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perustelut.

Perustuslakivaliokunnan kantaa on pidettävä edelleen lähtökohdiltaan perusteltuna. Kun palkkatuetta työtä tekevän henkilön palkka rahoitetaan julkisin varoin, se tarkoittaa, että myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu rahoitetaan julkisin varoin. Pitkään palkkatuella työskennellyt ei siten ole välttämättä itse osallistunut työttömyysetuutensa rahoittamiseen, kun hän joutuu työttömäksi. Tämä on keskeinen ero tavalliseen palkansaajaan verrattuna. Ongelmalliseksi asian tekee kuitenkin se, että palkkatuki on pääsääntöisesti 50 prosenttia palkkakustannuksista. Eli palkkatuetta työtä tekevä työntekijä osallistuu *osittain* itse työttömyysvakuutusmaksun maksamiseen. Kysymys kuuluu, voidaanko mainittua eroa pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteluna sille, että palkkatuetta työtä tekevä asetettaisiin eri asemaan kuin tavallinen palkansaaja. Hallituksen esityksessä (s. 147–148) keskeisiksi erottaviksi tekijöiksi mainitaan se, että (oikein kohdennettuna) palkkatukea myönnetään vain sellaiseen työsuhteeseen, joka ei olisi syntynyt ilman palkkatukea, ja se että kyse on nimenmaan julkisin varoin tuetusta työstä. Tässä mielessä palkkatuki rinnastuu työttömille työnhakijoille tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen, jotka eivät kerrytä työssäoloehdot. Katsoisin, että tätä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteluna eri asemaan asettamiselle. Valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpaa voisi kuitenkin olla, että palkkatuetta työ kerryttäisi osittain työssäoloehdot (jos tällainen olisi käytännössä mahdollista toteuttaa).

Lisäksi on syytä pitää mielessä, että kolme seikkaa lieventäisi ehdotettua muutosta palkkatuella työskentelevän kannalta. Vaikka palkkatuetta työ ei pääsääntöisesti jatkossa kerryttäisikään työssäoloehdot, se kuitenkin pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Näin palkkatukityötä mahdollisesti edeltänyt työssäoloehdon täyttävä työ otettaisiin huomioon ja vaikuttaisi työssäoloehdon täyttymiseen. Toisekseen alentuneesti työkykyisen ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuetta työ kuitenkin kerryttäisivät työssäoloehdot palkkatuetun työsuhteen jatkuttua yli 10 kuukautta. Nykytilaa vastaavasti työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehdot kerryttävistä kuukausista. Kolmanneksi – palkkatuetta työ otettaisiin huomioon laskettaessa työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.

Oma jatkokysymyksensä kuitenkin on, onko alentuneesti työkykyisten ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän asettamiselle eri asemaan kuin muut palkkatuella työskentelevät valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön (ks. esim. PeVL 38/2014 vp ja PeVL 68/2022 vp) perusteella näiden työttömien erityisryhmien erityiskohtelun voidaan katsoa olevan hyväksyttävää heidän selkeästi vaikeampien työllistymismahdollisuuksiensa vuoksi. Kyse ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen loukkauksesta tai syrjinnästä.

Kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuutta koskevien säännösten sekä niihin liitännäisten ja muiden ikäsidonnaisten suojasäännösten kumoaminen (PL 6 ja 18.2 §)

Perustuslain voimassa olevan 18 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan "[j]ulkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön." Ennen perusoikeusuudistusta hallitusmuodon (94/1919) 6.2 §:n toisen virkkeen mukaan "[v]altiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty". Vaikka säännös oli kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon, perustuslakivaliokunta oli muutama vuosi ennen perusoikeusuudistusta – pitkälti 1990-luvun alun laman ja maassa tuolloin vallinneen massatyöttömyyden vuoksi – alkanut korostaa säännöksen erityisluonnetta ja katsonut, että säännöksen sisältämä velvoite oli luonteeltaan pikemminkin poliittinen kuin oikeudellinen (ks. HE 309/1993 vp, s. 68). Muun muassa tästä syystä säännöstä ei enää sellaisenaan sisällytetty hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen jälkeen. Julkisella vallalla ei ole perusoikeusuudistuksen jälkeen katsottu olevan erityistä velvollisuutta järjestää työttömille työtä.

Koska julkisella vallalla ei ole erityistä velvollisuutta järjestää työttömille työtä, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1.3 §:n mukaisen velvoitetyn lakkauttaminen ei lähtökohtaisesti ole ongelmallista. TE-toimiston velvollisuus järjestää palkkatuella velvoitetyötä on muutenkin koskenut vain ikääntyneitä työttömiä työnhakijoita. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun mukaisen kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuuden lakkauttamista on arvioitava siten perustuslain 18.2 §:n yleisen työllisyyden edistämisvelvollisuuden näkökulmasta. Keskeinen kysymys on, heikkenisivätkö julkisen vallan työllisyyden edistämistoimet merkittäväällä tavalla, jos ikääntyneille työttömille työnhakijoille tarkoitetun kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuus lakkautettaisiin.

Kysymykseen on vastattava kieltävästi. Kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuus lakkauttaminen saattaisi säännösten määrittelemät ikääntyneet työttömät työnhakijat samaan asemaan muiden työhakijoiden kanssa. Heillä säilyisi toisin sanoen sama oikeus työllistämistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen, kuten muillakin työttömillä. Näkemykseni mukaan julkisen talouden tasapainottamista voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteluna suojasäännösten kumoamiselle. Ehdotus ei siten ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt esimerkiksi työttömyyspäivärahojen lisäpäiväoikeuden poistamista valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, koska poistaminen ei vaikuttanut ikääntyvien oikeuteen saada työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin muillakin työttömillä. Ja koska lisäpäiväoikeuden poistaminen ei synnyttänyt väliinputoajaryhmiä, se ei valiokunnan mielestä muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 19.2 §:n kannalta (PeVL 32/2022 vp, kohta 3). Samoin perusteluin katson, että nyt ehdotettu ikääntyneiden työttömien työnhakijoiden kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuus lakkauttaminen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuus lakkauttaminen merkitsisi samalla myös sitä, että niihin liitännäiset muut ikäsidonnaiset suojasäännökset menettäisivät merkityksensä ja tulisivat kumotuiksi. Tällaisia suojasäännöksiä ovat muun muassa työttömyysturvalain 6:8.4:n poikkeussäännös, jonka mukaan työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos työnhakijan työssäoloaika on täytynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen velvoitteen perusteella, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Sama poikkeus pätee, jos työnhakijan työssäoloaikaan on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa. Koska nämä ikääntyneiden suojasäännökset ovat liitännäisiä lakkautettavaksi ehdotettuun ikääntyneiden kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuuden

nähdessä, kyseisten suojasäännösten kumoamisen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä ei ole tarkoituksenmukaista pohtia erikseen. Olisi nurinkurista ajatella, että niiden lakkauttaminen voisi olla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, kun niiden *perustana* olevan kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuuden ei sitä ole. En siten näe, että kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuuteen liitännäisten ikäsidonnaisten suojasäännösten kumoaminen olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Hallituksen esityksessä esitetään kumottavaksi myös ainakin yksi sellainen ikäsidonnainen suojasäännös, joka ei liity julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n mukaiseen kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuden järjestämisvelvollisuuteen. Tämä suojasäännös on niin ikään työttömyysturvalain 6:8.4:ssä, ja sen mukaan työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos työssäoloaika on täytynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Ikääntyneiden työttömien suojasäännösten valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttynä perusteluna on vakiintuneesti käytetty sitä, että ikääntyneiden (esim. 55, 58 tai 60 vuotta täyttäneiden) työttömien työllistymismahdollisuudet ovat nuorempia ikäryhmiä heikompia.

Kyse on perustuslain 6 §:n näkökulmasta tarkasteltuna ikään kuin käänteisestä tilanteesta. Voidaanko ikääntyneiden työttömien suojaamiseksi säädetty säännös kumota, vaikka heidän työllistymismahdollisuuksissaan ei välttämättä ole tapahtunutkaan parannusta? Näkemykseni mukaan julkisen talouden tasapainottamista voidaan tässäkin kohdin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteluna suojasäännösten kumoamiselle. Ikääntyneillä säilyy samat oikeudet työttömyyspäivärahoihin kuin nuoremmillakin työttömien ryhmillä. Kuten edellä jo mainitsin, perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt esimerkiksi työttömyyspäivärahojen lisäpäiväoikeuden poistamista valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, koska poistaminen ei vaikuttanut ikääntyvien oikeuteen saada työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin muillakin työttömillä (PeVL 32/2022 vp, kohta 3). Katson, että työttömyysturvalain 6:8.4:n säännös, jonka mukaan työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos työssäoloaika on täytynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi, voidaan kumota. Säännös ei ole relevantti perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta, sillä se koskee vain ansiopäivärahan ansio-osan määräytymistä.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Helsingissä 14.3.2024



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori