

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp). Lausunnossa pyydetään arvioimaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa muutoksia, jotka kohdistuvat työvoimapoliittisesti moitittavaa menettelyä koskevaan sääntelyyn (työttömyysturvalain 2a luku, erityisesti 2a luvun 9 ja 10 ja 10a §). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä säädettäisiin jatkossakin *työttömyysturvalain* (1290/2002) 2a luvussa (5. lakiehdotus). Lukuun ehdotetaan useita muutoksia, jotka tiukentaisivat moitittavasta menettelystä työnhakijalle aiheutuvia seuraamuksia. Seuraamusjärjestelmä muuttuisi neliportaisesta kaksiportaiseksi. Jatkossa työnhakija menettäisi – nykyisestä sääntelystä poiketen – oikeuden työttömyysetuuteen jo ensimmäisestä työnhakuun tai työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä, jolloin korvaukseton määräaika olisi seitsemän kalenteripäivää (9 § 1 mom.). Seuraamus toisesta laiminlyönnistä 12 kuukauden aikana olisi kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite (10 § 1 mom. ja 10a § 1 mom.). Nykyisin toinen laiminlyönti johtaa etuusoikeuden menetykseen seitsemän päivän ajaksi, ja vasta laiminlyönnin jatkuessa seuraamukset ankaroituvat. Etuusoikeuden palauttaminen toisaalta helpottuisi, kun työssäolovelvoitteen kesto lyhenisi 12 kalenteriviikosta kuuteen eli puoleen nykyisestä (5. lakiehdotus 10a § 1 mom.; perustelut s. 47, 161). Työttömyysturvalaista kumotaisiin 9 §:n 1 momentin 6 kohta, jonka mukaan työvoimaviranomaisen tarjoaman työn hakeminen velvoittaa työnhakijaa vasta, kun viimeksi järjestetystä alkuhaastat-

telusta on kulunut vähintään kuusi kuukautta. Yhdessä 1. lakiehdotuksen 39 ja 40 §:ään ehdotettujen muutosten kanssa tämä tarkoittaa, että työtarjous velvoittaisi työnhakijaa välittömästi työttömyyden alkamisesta lukien (s. 160).

Myös pätevää syytä koskevia säännöksiä kiristettäisiin (5. lakiehdotus 13 §). Pätevä syy jättää hakematta työnhakijalle osoitettua työtä ei olisi enää se, että työntekijä on ollut vähintään kaksi viikkoa kestävässä osa-aikatyössä taikka että hän on hakenut riittävän määrän työmahdollisuuksia ja täyttänyt näin työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan kirjatun työnhakuvelvollisuuden. Haettavaksi osoitetun työn hakematta jättämisestä tarkasteltaisiin jatkossa erillään suunnitelmaan sisältyvän työnhakuvelvollisuuden toteuttamista koskevasta tarkastelusta. Työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisällytetyn määrällisen työnhakuvelvollisuuden ja haettavaksi osoitetun työn hakemisen laiminlyönteihin liittyisivät siten jatkossa erilliset seuraamukset, kun seuraamuksia on nykyisin vain yksi. Lisäksi haettavaksi osoitetun työn hakemista ei luettaisi enää mukaan työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi edellytettujen työnhakujen määrään.

Selostettujen säännösten *tavoitteena* on selkeyttää ja yksinkertaistaa moitittavasta menettelystä aiheutuvia seuraamuksia ja tehostaa työnhakua vahvistamalla seuraamusten ”ohjaavaa vaikutusta” työnhakijan käyttäytymiseen (perustelut s. 1–2, 43, 118, 186). Tarkoitus on edistää työllisyyttä ja tukea näin *perustuslain* 18 §:n toteutumista. Muutokset kuitenkin myös kaventaisivat perustuslaissa tarkoitettua työnhakijan mahdollisuutta valita, mitä työtä hän hakee (s. 94). Tavoitteena on myös vähentää sosiaaliturvamenoja noin 15 miljoonalla eurolla vuodessa (s. 2, 49, 63–64, 98). Työllisyyttä pyritään vahvistamaan noin 700 työllisellä, mikä vähentäisi julkisia menoja noin 16,8 (tai 17,2?) miljoonalla eurolla vuodessa (s. 49, 63).

Vaikutusarvioihin liittyy merkittäviä varaumia ja epävarmuuksia. Positiivisten vaikutusten ohella muutoksilla olisi myös kielteisiä vaikutuksia (s. 49, 61–65, 101–102). Muutos koskisi noin 50.000 työnhakijaa. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraava seitsemän kalenteripäivän (viiden etuuden maksupäivän) korvaukseton määräaika tarkoittaisi keskimäärin noin 161 euron menetystä peruspäivärahan saajalle ja noin 177 euron menetystä työmarkkinatuen saajalle (s. 98–99). Muutosten arvioidaan lisäävän toimeentulotuen tarvetta etenkin niiden työnhakijoiden kohdalla, joille asetettaisiin työnhakuvelvoite. Koska velvoite seuraisi jo toisesta laiminlyönnistä, se asetettaisiin nykyistä useammalle työnhakijalle (s. 187).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös velvoittaa lainsäätäjää takaamaan jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden 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 (esim. *PeVL* 45/2024 vp kappale 3 ja siinä viitattu *HE* 309/1993 vp, s. 70).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentti ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle,

kunhan ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn työttömyysetuuden epäämisen pitää olla kuitenkin asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustointeentuloa turvaavalle etuudelle asetettavat edellytykset ovat voineet työttömyystilanteissa rakentua esimerkiksi sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin, kuten aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan. Ongelmaton ei ole ollut toisaalta malli, jossa työttömien ei ollut yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää etuuk-sien tasoon kytkettyä aktiivisuusvaatimusta. (Esim. *PeVL 44/2021 vp* kappaleet 7 ja 8 niillä viitatus lausunnot.)

Työttömyysturvalain 2a luku ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset (tai ainakin keskeinen osa niistä) on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. *PeVL 44/2021 vp* kappaleet 4–14, *PeVL 2/2012 vp* s. 1–2 ja *PeVL 46/2002 vp*, erit. s. 3–4). Nyt käsiteltävänä olevan esityksen perustelujen mukaan ehdotettu seuraamuskokonaisuus muistuttaa jossain määrin ennen toukokuun 2022 alkua voimassa ollutta sääntelyä mutta olisi edelleen sitä ”olennaisesti lievempi” (s. 47–48, 97).

Olennainen kysymys edellä todetun perusteella on, olisivatko sanktioina toimivat etuuden epäämiset edelleen asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Perusteellinen vastaus vaatisi huomion kiinnittämistä paitsi työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä koskeviin säännösehdo-tuksiin myös siihen, mitä olisivat ne velvoitteet, joiden laiminlyönti katsottaisiin tällaiseksi menettelyksi, ja kuinka hyvät mahdollisuudet työnhakijalla olisi tosiasiallisesti suoriutua kyseisistä velvoitteista. Esityksessä ehdotetaan esimerkiksi, että vähintään kahden viikon pituinen osa-aikatyö ei olisi enää pätevä syy jättää hakematta osoitettua työtä (edellä). Järjestämislaissa säädettäisiin toisaalta siitä, milloin työnhakuvelvol-lisuutta ei aseteta osa-aikaisessa työssä olevalle työnhakijalle (1. lakiehdotus 48 § 1 mom. 3 kohta). Säännösten kohdejoukko lienee osaksi sama, jolloin valtiosääntöises-sä arvioinnissa tulisi ottaa huomioon molemmat ehdotukset (ja mahdollisesti muitakin esitykseen sisältyviä ehdotuksia). Tällaiseen tarkasteluun ei ole ollut valitettavasti mahdollisuutta tässä yhteydessä.

Arvioin asiaa seuraavasti. Esityksen toteutuessa työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä aiheutuvat sanktiot ankaroituisivat tuntuvasti. Tämä tarkoittaisi työttömyysetuuden menetyksiä aiempaa useammille työnhakijoille, mikä olisi omiaan lisää-mään toimeentulotuen tarvetta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana, jos ehdotetun lainsäädännön arvioidaan ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoi-tetun toimeentulotuen saajiksi. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että

toimeentulotukeen liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (esim. *PeVL 8/2024 vp* kappale 4 ja siinä viitattut lausunnot).

Monet esitysluonnoksesta lausuntonsa antaneet pitivät ehdotettuja seuraamuksia työnhakijan näkökulmasta varsin tiukkoina arvioituihin vaikutuksiin verrattuna. Lausunnoissa viitattiin erityisesti erilaisiin heikossa asemassa oleviin työnhakijoihin, joilla voi olla vaikeuksia ymmärtää, mitä heiltä vaaditaan. Huomiota kiinnitettiin myös tilanteisiin, joissa työnhakija pyrkii toimimaan asianmukaisesti mutta menettelee unohduksen, erehdyksen tai vastaavan syyn takia siten, että menettää oikeutensa työttömyysetuuteen (perustelut s. 118). Sääntely on mielestäni edelleen varsin mutkikasta, vaikka yhtenä tavoitteena onkin ollut sen selventäminen.

Moitittavaa menettelyä koskevan sääntelyn tavoitteet ovat hyväksyttäviä etenkin siltä osin, kuin ne liittyvät työllisyyden edistämiseen ja pyrkimykseen turvata jokaiselle oikeus työhön (PL 18 § 2 mom.). Epäröintiä herättää sen sijaan kysymys valittujen keinojen välttämättömyydestä tavoitteen saavuttamiseksi. Seuraamusten tiukentaminen vaikuttaisi selvästi kielteisesti työnhakijan etuusoikeuteen ja käytettävissä oleviin tuloihin. Jonkin verran epäselvyyttä on toisaalta siitä, missä määrin tavoiteltu ohjausvaikutus lisäisi työllisyyttä ja edistäisi jokaisen oikeutta työhön. Puoltavana näkökohdasta voidaan pitää sitä edellä mainittua seikkaa, että esitys merkitsi käsitellyiltä osin paluuta ennen vuotta 2022 voimassa olleeseen järjestelmään, joka on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Lakiehdotukset ovat tässä lausunnossa käsitellyiltä osilta hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää heikossa asemassa oleviin työnhakijoihin, mikä tapahtuisi esimerkiksi varmistamalla, että velvoitteet eivät muodostu heidän kannaltaan kohtuuttomiksi tai liian ehdottomiksi. Sääntelyn tulisi sisältää tässä suhteessa tarpeellisia poikkeuksia ja myös mahdollisuuksia tapauskohtaisen harkinnan käyttämiseen.

Helsingissä 23. lokakuuta 2025

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)