

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Essi Rentola, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Simo Mentula, valtiovarainministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia.

Lait on pääsääntöisesti tarkoitettu tulemaan voimaan 2.9.2024 ja osin 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Ehdotetut lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Muutokset koskevat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus erälle työttömille työnhakijoille.

(2) Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman linjausten mukaisesti yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla työttömyysetuusmenon tavoitellaan vähentyvän noin 373 miljoonalla eurolla ja julkisen talouden vahvistuvan nettomääräisesti noin 276 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tavoitellaan vahvistuvan myös työllisyysvaikutuksen kautta. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan hallituksen esityksen (s. 46) mukaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

(3) Ehdotetun sääntelyn tavoite työllisyyden lisäämisestä kiinnittyy perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämiselvollisuuteen. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Säännöksessä ei ole otettu kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan (vrt. HE 309/1993 vp, s 68). Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetyt arviot työllisyyden vahvistumisesta lakiesityksellä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämiselvoitteen kannalta (ks. PeVL 32/2022 vp, kpl 3).

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää toisaalta huomiota hallituksen esityksessä esitettyihin tietoihin toimeentulotuen saannista. Valiokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).

Ansiopäivärahan alentaminen

(5) Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että työttömyysturvalain 6 lukuun lisätään 3 a § ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna. Ehdotuksen mukaan ansiopäivärahan määrää porrastetaan niin, että ansiopäiväraha alenee työttömyyden pitkittyessä. Ansiopäivärahaa alennetaan ehdotuksen mukaan 20 prosentilla, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä, ja 25 prosentilla, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ansiopäivärahaa alennetaan suhteessa siihen ansiopäivärahaan, joka perustuu työssäoloehdon ajalta kertyneeseen ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan. Ansiopäiväraha on ehdotuksen mukaan kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan tai 3 §:ssä tarkoitetun peruspäivärahan ja korotusosan suuruinen.

(6) Perustuslakivaliokunta on todennut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2024 vp

täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/I, PeVL 25/2013 vp, s. 2/II). Valiokunta on siten ansiopäivärahan ansio-osan maksuajan lyhentämistä koskevaa sääntelyä arvioidessaan todennut, ettei ansiopäivärahan ansio-osaa koskeva muutosehdotus vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Valiokunta ei ole pitänyt ehdotettua ansio-osan lyhentämistä ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (PeVL 25/2013 vp, s. 2—3). Samat arviot koskevat myös nyt ehdotettua sääntelyä ansiopäivärahan alentamisesta.

Palkkatuettu työ ja työssäoloehto

(7) Palkansaajan työssäoloehdotusta koskevaa työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että palkkatuettu työ ei vastaisuudessa pääsääntöisesti kerrytä työssäoloehdotusta. Nykyisen sääntelyn mukaan palkkatuetussa työssä työssäoloehdotukseen luetaan yleensä 75 prosenttia työssäoloehdotuskaudesta ja työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ssä tarkemmin säännellyissä tapauksissa palkkatuetun työn aika kokonaisuudessaan.

(8) Palkkatuetun työtä koskevilla säännöksillä pyritään osaltaan toteuttamaan julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa osoitettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 68/2022 vp, kappale 2). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut kysymystä työssäoloehdon kertymisestä työssä, jonka palkkakustannuksiin työnantaja on saanut työmarkkinatukea. Valiokunnan mukaan tuolloisen esityksen voitiin luonnehtia tarkoitettavan samanlaista kohtelua työmarkkinatuen piirissä olevien välillä mutta samalla erilaista kohtelua työsopimussuhteissa. Valiokunta ei tuolloin ole pitänyt täysin ongelmattomana kategoriasta sääntelyä siitä, ettei palkkatuettu työ lainkaan kerrytä työssäoloehdotusta (PeVL 32/1997 vp, s. 3/II).

(9) Myös nyt ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä 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. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

(10) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle sääntelylle on esitetty hyväksyttäviä, työllisyyden edistämiseen ja palkkatuen kohdistumiseen sekä palkkatuen rahoitukseen julki-

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2024 vp

sista varoista kiinnittyviä perusteluja. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kerryttävät ehdotuksen mukaan työssäoloehdot. Tällöin työssäoloehdot eivät kuitenkaan kerrytä palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta ja työssäoloehdossa huomioidaan 75 prosenttia työssäoloehdot kerryttävistä kuukausista. Lisäksi työllistyminen palkkatuetussa työssä on edelleen peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa siltä osin kuin se ei ehdotetun säännöksen perusteella kerryttäisi työssäoloehdot. Lisäksi ehdotetaan, että palkkatuettu työ voidaan ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa. Ehdotettu sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Olisi kuitenkin perustellumpaa, että palkkatuettu työ kerryttäisi ainakin osittain työssäoloehdot.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi erityisesti huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 118) mainittuun seikkaan, että ehdotus voi osaltaan johtaa erilaisten työn tukemisen muotojen (esim. työllistymisen tueksi myönnettävät setelit) myötä työllistyvien erilaiseen kohteluun työssäoloehdot laskettaessa. Valiokunnan käsityksen mukaan yhdenvertaisuuden kannalta perustellumpaa olisi, ettei työssäoloehdon kertyminen olisi riippuvaista työn tukemisen muodosta. Perustuslakivaliokunta myös korostaa tarvetta tarkasti seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2024 vp

Helsingissä 22.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Ville Valkonen kok
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala