

Olli Mäenpää
2.4.2020

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (STM:n luonnos)

Ehdotettu sääntely liittyy muutoksiin, joita on tehty työsopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin (erityisesti (HE 26/2020 vp), jotta voitaisiin nopeuttaa työnantajien toiminnan sopeuttamismahdollisuuksia koronavirusepidemiasta aiheutuvassa äkillisessä ja voimakkaassa tuotteiden ja palveluiden kysynnän heikentymistilanteessa. Hallituksen esitykseen sisältyvien keskeisten muutosehdotusten mukaan työttömyysetuuden omavastuuajalta maksettaisiin työttömyysetuutta peruspäivärahana, ansiopäivärahana tai työmarkkinatukena. Lisäksi lyhennettäisiin palkansaajan työssäoloehto, joka on edellytys työttömyyspäivärahan saannille. Lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa, ja työttömyysturvalain mukaista lomautuksen määritelmää täsmennettäisiin vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa sellaisia muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön, joiden avulla turvataan palkansaajien toimeentuloa työllistymisen päättyessä koronavirusepidemiasta johtuen väliaikaisesti tai kokonaan. Lainsäädännön muutokset olisivat voimassa väliaikaisesti 16.3.2020-6.7.2020.

Oikeus työhön ja sosiaaliturvaan

Perustuslain 18 § turvaa oikeuden työhön ja elinkeinonvapauden siten kuin lailla säädetään. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Ehdotettujen lailla toteutettavien muutosten tarkoituksena on helpottaa työttömyysetuuden saamisedellytyksiä ja turvata ihmisten toimeentulo vallitsevissa poikkeusoloissa, jotka valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Sääntelyllä pyritään siten turvaamaan mainittujen perusoikeuksien toteutumista.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö 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. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 26/2017, s. 37, PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samantaisia (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hyväksyttävän perusteen, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Esitys perustuu hallituksen päätöksiin tukea työttömyysturvan saajia osana kokonaisratkaisua. Työttömyysturvajärjestelmää ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi siten, että se poikkeuksellisissa olosuhteissa antaisi lomautetulle tai työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana. Tämä toteutettaisiin lähinnä poistamalla omavastuuajasta työttömyysetuuden maksamisen alusta määräajaksi ja parantamalla työttömyysetuuden saamisedellytyksiä. Ehdotetut muutokset koskevat lomautettuja ja työttömäksi joutuneita.

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 11) mukaan lomautetulla ansiopäivärahan saajalla työttömyysetuus paranisi omavastuuajan poistamisen johdosta keskimäärin noin 375 eurolla, työttömäksi jäävällä ansiopäivärahan saajalla etuus paranisi noin 350 eurolla ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavalla etuus parantuisi 168,3 eurolla. Nämä muutokset ovat perustelujen mukaan suhteessa nyky-lainsäädäntöön, eikä sääntelyllä siten ei tältä osin asetettaisi lomautettuja ja työttömäksi jääneitä eriarvoiseen asemaan.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 6 luvun 7 §:ään ehdotetaan poikkeusolojen vuoksi lisättäväksi säännös, jonka mukaan lomautuksen ajalta maksettua työttömyyspäivärahaa ei oteta huomioon laskettaessa 1 momentin mukaista enimmäis-aikaa. Säännös koskisi perustelujen (s. 17) mukaan sekä kokonaan lomautetulle, lyhennetylle työviikolle lomautetulle että lyhennetylle työpäivälle lomautetulle maksettavaa työttömyyspäivärahaa. Säännös ei sen sijaan koskisi poikkeusolojen vuoksi työttömäksi jäänyttä henkilöä. Ehdotettu rajausta poikkeaa tältä osin esityk-

sen peruslähdekohdasta, jonka mukaan sääntelyn tarkoituksena on antaa poikkeusoloissa lomautetulle ja työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana.

Rajaus johtaisi ilmeisesti sellaiseen koronaviruksen johdosta työttömäksi jääneiden ja lomautettujen erilaiseen kohteluun, joka ei ole asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lakimuutoksen tarkoitukseen. Mikäli eroavuudelle ei ole esitettävissä varsin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteita tai sitä ei kompensoida toisella järjestelyllä, työttömäksi jääneiden ja lomautettujen erilainen kohtelu on tältä osin ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa. Ristiriita olisi lainmuutoksen tarkoitus huomioon ottaen poistettavissa esimerkiksi laajentamalla 6 luvun 7 §:n soveltamisala työttömäksi jääneisiin henkilöihin. Vastaava laajennus olisi johdonmukaisuuden vuoksi aiheellista tehdä voimaantulosäännöksen 4 momenttiin.