

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 59/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Pauli Rautiainen
- oikeustieteen maisteri Mira Turpeinen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Lain työllistymistä edistävän palvelun määritelmää koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja muutoksia tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta sekä 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevan perusoikeussääntelyn kannalta. Hallitus katsoo, että esitykseen sisältyvää ikärajaa ei ole pidettävä perustuslain vastaisena. Asian periaatteellisen merkityksen takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Muutoksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella ja edistää työllistymisen ja yritystoiminnan aloittamisen edellytyksiä.

Nykyisin päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, ellei opinnoissa ole kysymys työ- ja elinkeinotoimiston tarkoituksenmukaiseksi harkitsemasta työvoimakoulutuksesta taikka työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Hallituksen esityksessä työttömyysturvalain sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta ja opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa (ehdotettu työttömyysturvalain uusi 2 luvun 10 a §, lyhytkestoiset opinnot). Työttömällä säilyisi opintojen aikana työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin niitä hänelle tarjottaessa.

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Työttömyysturvaetuudella opiskelu liittyy myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata yksilöille mahdollisuus kykyjään ja erityisiä tarpeitaan vastaavaan perustasteen jälkeiseen opiskeluun sekä muuhun itsensä kehittämiseen. Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeussääntelyn kannalta. Kysymys on ennen kaikkea siitä, ovatko lyhytkestoiseen opiskeluun liittyvät rajoitukset työttömyysetuuden saamiselle hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.

Perustuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1—2).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustoimeentuloturva huolehtiminen edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä (ks. HE 309/1993 vp, s. 70 ja PeVL 25/2013 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisaalta vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 45/2017 vp, s. 3—4 ja siinä mainitut lausunnot).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemiseen liittyvä 25 vuoden ikäraja on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 27/2009 vp). Ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaat työnhakijat eivät voi saada samanlaista etuutta kuin yli 25-vuotiaat työnhakijat. Ikärajan tavoitteena oli alun al-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2018 vp

kaen, että opiskelun ajalta maksettava työttömyysetuus ei saa muodostua opintotukea tai muita opintojen aikaisia ensisijaisia toimeentulon tukimuotoja korvaavaksi järjestelmäksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ikärajaa on perusteltu erityisesti nuorisotyöttömyyden erityisongelmilla (PeVL 35/2012 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 6, PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Perustuslakivaliokunta on todennut, että ikärajan tarkoituksena on ehkäistä tilannetta, jossa suurin osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta (ks. PeVL 27/2009 vp, s. 2). Valiokunta on todennut myös, että sääntelyllä ei muuten ole vaikutusta alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan ja että heille säilyisi mahdollisuus tulla valituiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen, jonka ajalta heille maksetaan työttömyysetuutta. Valiokunta piti ikärajasääntelyä hyväksyttävä, mutta piti esityksen jonkinlaisena puutteena sitä, että ikärajan asettamista nimenomaan 25 ikävuoteen ei juurikaan edes pyritty perustelemaan. Valiokunnan mukaan hallituksen on tämän tyyppisen sääntelyn yhteydessä tuotava selkeästi esille kaikki ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo erityiskohtelun olevan 6 §:n valossa perusteltua ja hyväksyttävää (PeVL 27/2009 vp, s. 2—3).

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä viitataan aiemmin annetun omaehtoista opiskelua koskeeneen hallituksen esityksen (HE 178/2009 vp) tavoin siihen, että 25 vuoden ikäraja on vakiintunut työttömyysturvajärjestelmässä. Yhdenmukaisten ikärajojen käyttäminen on selkeää sekä työnhakijoille että lainsoveltajille. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella lyhytkestoisia opintoja. Esityksen perusteluissa tuodaan esille, että opintojen suorittamistavat ovat muuttuneet joustavimmiksi, ja todetaan esityksestä seuraavan tosiasiallisen muutoksen työttömyysetuuden saamisen edellytyksissä liittyvän päätoimisiin lyhyehköihin opintoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa täydennyskoulutuksen luonteisia opintoja, joiden tarve on ajankohtainen yleensä vasta tutkintoon johtavien opintojen suorittamisen jälkeen. Esityksen perusteluissa tuodaan esille, että kaikkien tutkintoon johtavien opintojen mediaani suorittamiskä on noin 24—25 vuotta. Esitykseen sisältyy rajauksia, joiden tarkoituksena on estää työttömyysetuuden muodostuminen opintotukea korvaavaksi opintojen aikaisen toimeentulon ensisijaiseksi tukimuodoksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksen sisältämä 25 vuoden ikäraja ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 15.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2018 vp

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen