

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 210/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Johanna Nyberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Toomas Kotkas

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Työttömällä olisi ehdotuksen mukaan kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. Jos henkilöllä on oma auto käytettävissään, hänen edellytettäisiin käyttävän sitä työmatkoihin myös 80 kilometriin kotoa ulottuvan työssäkäyntialueen ulkopuolella. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa pidennettäisiin eräissä tilanteissa.

Työstä kieltäytymisen perusteella asetetusta korvauksettomasta määräajasta aiheutuvan taloudellisen haitan voisi työstä kieltäytymisen jälkeen välttää etsimällä uuden työpaikan ja menemällä työhön. Työpaikan sijainti työssäkäyntialueen ulkopuolella ei olisi pätevä syy erota työstä.

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2016 vp

Työttömällä olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus osallistua pääsääntöisesti kaikkiin hänelle tarjottuihin työvoimapalveluihin, silloinkin kun osallistumisesta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Kotoutujilla olisi velvollisuus osallistua alkukartoitukseen ja opiskella kotoutumiskoulutuksessa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi lähinnä teknisluonteisia muutoksia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin, kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin, valtion virkamieslakiin ja valmiuslakiin. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan 18 §:n ja oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia työttömyysturvalakiin. Muutokset koskevat ennen muuta lain 2 a luvun sääntelyä työstä kieltäytymisen pätevistä syistä ja seuraamuksista työstä kieltäytymisestä ilman pätevää syytä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on 18 §:n 2 momentin mukaan edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Sääntelyn arvioinnissa lähtökohtana on lisäksi perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan. Sanotun momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla esimerkiksi ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (PeVL 2/2012 vp).

Työttömyysturvalain muutosten tarkoituksena on nopeuttaa työn vastaanottamista ja lyhentää työttömyysjaksoja tiukentamalla työttömien velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin aktiivitoimenpiteisiin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Muutoksilla korostetaan ehdotuksen perustelujen mukaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksen tavoitteista.

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2016 vp

Työstä kieltäytymisestä aiheutuvan korvauksettoman määräajan pidentäminen

Työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 90 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään hyväksynyt työttömyysturvajärjestelmässä sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi (PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 2/2012 vp).

Korvauksettoman ajan ehdotetaan olevan sama kuin se voimassa olevan sääntelyn mukaan on työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettava sääntely etuuden epäämisestä ei muodostu epäsuhtaisen ankaraksi ottaen huomioon työttömänä olevan henkilön oma menettely työstä kieltäytymisessä. Ajanjakson pituus ei myöskään merkitse perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle asetetun velvoitteen kiertämistä (ks. erit. PeVL 50/2005 vp).

Kokoaikatyöstä kieltäytyminen tulo- ja kuluvertailun perusteella

Henkilöllä on työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:ään ehdotetun säännöksen mukaan pätevä syy kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä, jos osa-aikatyöstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Säännös tarkoittaisi, että työttömällä olisi kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus.

Asiallisesti nyt ehdotettavan kaltainen säännös työstä kieltäytymisestä tulo- ja kuluvertailun perusteella on sisältynyt myös eräisiin aikaisempiin työttömyysturvalakia koskeneisiin perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleisiin hallituksen esityksiin (PeVL 46/2002 vp, PeVL 2/2012 vp; HE 115/2002 vp, HE 111/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on — sinänsä nyt käsillä olevan ehdotuksen kaltaista säännöstä nimenomaisesti tarkastelematta — katsonut lakiehdotusten olevan tältä osin hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta on arviossaan myös todennut työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä koskevan sääntelyn perustuvan suurelta osin voimassa olevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn sääntelyyn (PeVL 2/2012 vp).

Nyt käsillä olevan muutosehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on edelleen perusteltua pitää lähtökohtana perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä mahdollisuudesta asettaa ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 50/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tulo- ja kuluvertailua koskeva ehdotus ei yhdessä muidenkaan

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2016 vp

työstä kieltäytymistä koskevien säännösehdoitusten kanssa muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös muutoksen perustuslain 18 §:n 2 momenttiin kiinnittyvään tavoitteeseen ohjata työttömiä tehokkaaseen työnhakuun. Työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:ään ehdotettu säännös työstä kieltäytymisestä tulo- ja kuluvertailun perusteella ei vai- kuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mu- kaan valtioneuvoston asetuksella säädetään ajankohdasta, jona työnhakijan katsotaan kieltäyty- neen työstä. Nykyisin kieltäytymisajankohdan määrittely perustuu työ- ja elinkeinoministeriön työ- ja elinkeinotoimistoille antamaan ohjeeseen, mutta soveltamiskäytännössä on hallituksen esityksen mukaan havaittu epäyhtenäisyyttä.

Työstä kieltäytymisen ajankohta on merkityksellinen esimerkiksi arvioitaessa työvoimapolitiitti- sesti moitittavan menettelyn toistuvuutta (2 a luvun 14 §). Ottaen huomioon työstä kieltäytymi- sen ajankohdan asiallinen merkitys on lakiehdotusta perustuslain 80 §:n vuoksi täydennettävä pe- russäännöksellä ajankohdasta, jona työnhakijan katsotaan kieltäytyneen työstä.

Työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työttömyys- etuutta voidaan maksaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta 2 a luvun 4 §:n estämättä tilan- teessa, jossa työnhakija on kieltäytynyt tarjotusta työstä ennen palvelun alkamista. Lainkohdan perustelujen valossa etuuden maksaminen sanotussa tilanteessa ei ole harkinnanvaraista. Sään- nöksen sanamuotoa on syytä tarkistaa niin, että viranomaisen harkintavaltaan viittaava ilmaisu "voidaan" poistetaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 18.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2016 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala