

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koske-
vaksi lainsäädännöksi**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Eero Janhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- vanhempi yliopistonlehtori Liisa Nieminen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja työllisyyden edistämisen kuntakoikeilusta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 16 §:n 2 momentissa turvattujen sivistyksellisten oikeuksien, 18 §:ssä turvattun oikeuden työhön, 19 §:ssä turvattun oikeuden sosiaaliturvaan sekä 21 §:ssä turvattun oikeusturvan kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisperusteluissa. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 70/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhauksen ohessa työttömyysetuutta menettämättä parannetaan muuttamalla työttömyysturvalain opiskelua koskevia säännöksiä. Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioidaan opintojen laajuuden perusteella jatkossa vain tiettyjen erikseen määriteltyjen opintojen osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritellyillä opinnoilla ei esityksen mukaan ole vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lisäksi lyhyet avoimessa korkeakoulussa suoritettavat opinnot ja osana työllistymistä edistävää palvelua suoritettavat opinnot eivät vaikuta työttömyysetuusoikeuteen.

(2) Ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin käsitellään esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa pääosin asianmukaisesti.

Palveluprosessia ja työnhakua koskevien velvoitteiden eriyttäminen työnhakijan koulutuksen perusteella

(3) Työnhakijan palveluprosessista ja siihen kuuluvista työnhakukeskusteluista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvussa. Voimassa olevan lain mukaan työnhakukeskusteluja koskevia poikkeuksia eli työnhakijaa vähemmän velvoittavaa palveluprosessia sovelletaan muun muassa silloin, kun työnhakijan työttömyysetuudella tuetut, lain 6 luvussa tarkoitetut omaehtoiset opinnot kestävät arviolta yli kuukauden. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäedellytyksenä poikkeuksen soveltamiselle, ettei työnhakija ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

(4) Työnhakijan työnhakuvelvoitteesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvussa. Voimassa olevan lain mukaan alennettua työnhakuvelvoitetta sovelletaan nykyisin muun ohessa silloin, kun työnhakija harjoittaa työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden. Hallituksen esityksen mukaan tämäkin poikkeus rajataan kosemaan vain koulutusta vailla olevia työnhakijoita.

(5) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että ehdotetut muutokset tarkoittavat työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden harjoittavan työnhakijan siirtymistä tiiviimmän palveluprosessin ja täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin, jos hän on suorittanut säännöksissä tarkoitetun koulutuksen. Muutos lisää tällaisessa tapauksessa työttömyysetuuden saamiseen liittyviä työnhakijan velvollisuuksia ja asettaa omaehtoisia opintoja opiskelevat työnhakijat keskenään eri asemaan koulutuksen perusteella. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 6 §:n kannalta.

(6) Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3—4 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2—3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetettuna toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittö-

Valiokunnan lausunto PeVL 70/2022 vp

mästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 34/1996 vp, s. 2—3). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

(7) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 44/2000 vp, s. 3/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1995 vp, s. 2/II), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. 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 (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

(8) Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustoimeentuloa turvaavalle tuelle 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 (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin (ks. PeVL 50/2005 vp). Valiokunta on hyväksynyt etuuden kytkemisen velvollisuuteen osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan (PeVL 44/2000 vp, s. 3) ja pitänyt sallittuna ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemistä työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistumiseen (PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt ongelmattomana mallia, jossa työttömien ei ollut yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää etuuksien tasoon kytkettyä aktiivisuusvaatimusta (PeVL 45/2017 vp, s. 5).

(9) Lisävelvoitteiden asettamista työnhakijalle perustellaan esityksen perusteluissa (s. 46—47) julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa säädetyillä toimeksiannoilla. Palveluprosessin tiivistäminen vahvistaa perustelujen mukaan työnhakuun ja työllistymiseen tarjottavaa tukea (s. 47). Ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneiden siirtämisen tavanomaisen työnhakuvelvollisuuden piiriin arvioidaan nopeuttavan heidän työllistymistään ja parantavan toisaalta työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen kohdentumista niihin työnhakijoihin, joiden mahdollisuudet työllistyä ovat yleisesti arvioiden muita heikommat (s. 48). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun sääntelyn tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä. Valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä mahdollisuudella tietyin edellytyksin lieventää säädettyä velvollisuutta tai jättää se kokonaan asettamatta sekä sillä, että uusia säännöksiä palveluprosessista ja työnhakuvelvollisuudesta sovelletaan vasta lain voimaan tulon jälkeen alkaviin omaehtoiisiin opintoihin.

(10) Palveluprosessiin ja työnhakuun liittyvien velvoitteiden lisäys koskee vain niitä omaehtoisia opintoja harjoittavia työnhakijoita, jotka ovat suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Heidät asetettaisiin tässä suhteessa eri asemaan koulutusta vailla oleviin työnhakijoihin nähden. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely on sille esitetyt perustelut

Valiokunnan lausunto PeVL 70/2022 vp

(s. 48) huomioiden asiallisessa ja riittävän kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen eikä ole mielivaltainen. Erot kahden kyseisen työnhakijaryhmän välillä eivät myöskään muodostu kohtuuttomiksi (ks. myös PeVL 32/2022 vp kappaleet 5 ja 7 sekä niissä viitatus lausunnot).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei ole vastoin perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta säädettyä tai ongelmallisessa suhteessa perustuslain 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin edelleen yleisesti huomiota työttömän asemaa ja hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan sääntelyn monimutkaisuuteen (ks. PeVL 44/2021 vp, kappale 10). Kun kyse on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa turvaavasta etusjärjestelmästä, tulisi työnhakijan kyetä säädettyään lain perusteella ennakkoimaan, miten hänen toimintansa vaikuttaa hänelle perustuslaissa turvattuun oikeuteen toteutumiseen. Ehdotetut ja voimassaolevat säännökset muodostavat tässä suhteessa varsin monimutkaisen kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta korostaa, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 45/2016 vp, s. 3, ks. myös PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. PeVL 13/2020 vp ja PeVL 2/2018 vp).

Rahoitusperiaate

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluiden (s. 48—49) mukaan työnhakijan palveluprosessiin esitettävän muutoksen johdosta työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille aiheutuva määrärahararve katetaan osittain hallinnonalan sisäisin määrärahasiirroin. Esityksessä ehdotetusta siirtymäsäännöksestä johtuen resurssitarve ei toteutuisi kokonaisuudessaan esitettyjen muutosten voimaantulosta lukien, vaan työnhakukeskustelujen määrät lisääntyisivät vähitellen. Muun lisärahoituksen tarve arvioidaan perustelujen mukaan myöhemmin toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella.

(14) Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Kunnille osoitettavat tehtävät eivät saa itsehallinnon perustuslain suojan takia heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan paikallisviranomaisien voimavarojen tulee olla riittävät niihin velvoitteisiin nähden, jotka näille viranomaisille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 44/2021 vp kappaleet 16 ja 17 ja niissä viitatus lausunnot).

(15) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on syytä tarvittaessa tarkempaa selvitystä hankkimalla varmistua rahoituksen riittävydestä. Valtioneuvoston on seurattava ehdotetun sääntelyn kustan-

Valiokunnan lausunto PeVL 70/2022 vp

nusvaikutuksia ja ryhdyttävä tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin (ks. myös PeVL 8/2019 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 24.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen