

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 15/1997 vp
Hallituksen esitys 88/1997 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä toukokuuta 1997 hallituksen esityksen 88/1997 vp laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, professori Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi henkilön oikeutta kieltäytyä päivärahaoikeuttaan menettämättä tilanteissa, joissa hänelle tarjotaan työtä tai koulutusta ulkomailta tai joissa hän kieltäytyy työstä vedoten opiskeluunsa. Säännöstä työmarkkinoiden käytettävissä olosta täsmennettäisiin niin, että henkilöllä olisi päivärahaoikeuttaan menettämättä mahdollisuus lyhyeen, satunnaisen ulkomaanmatkaan, jos hän on viivytystä tavoitettavissa ja kykenee ottamaan tarjotun työn vastaan.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.8.1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotukset eivät sisällä sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa suojattuun perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta, että ne olisi käsiteltävä vaikeutetta lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 7 ja 12 § ja 15 a §:n 2 momentti. Hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännösten johdosta valiokunta toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä ei ole sellaisia taannehtivia vaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta samoin kuin työmarkkinatuki, joka vastaa suuruudeltaan peruspäivärahaa, ovat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 34/1996 vp). Valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä ovat ne esityksen ehdotukset, jotka koskevat työmarkkinoiden käytettävissä oloa sekä ulkomailta työskentelyä ja siellä koulutukseen osallistumista.

Esityksen yleisluonteinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma koskee sitä, missä määrin lailla voidaan säätää sellaisia edellytyksiä, jotka koskevat työttömyyden, lähinnä työmarkkinoiden käytettävissä olon määrittämistä ja siten vaikuttavat työttömyyden aikaisten etuuksien saamiseen. Perustuslakivaliokunnan perusoikeus uudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti asettaa lainsäätäjälle veloitteen ”taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta totesikin, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”. Perusoikeus uudistuksen mukainen lähtökohta siten on, että turvan saamisedellytysten

täsmäntäminen kuuluu tavallisen lain alaan. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksestä ei ole valtiosääntöoikeudellisin perustein huomautettavaa tästä yleisestä lähtökohdasta käsin.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan henkilön katsotaan eräin edellytyksin pysyvän työmarkkinoiden käytettävissä satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan aikana. Ehdotettu säännös on nykyistä sääntelyä selvästi paremmin sopusoinnussa hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin kanssa, joka koskee oikeutta lähteä maasta.

Valtiosääntöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on syytä huomata, että säännös on kirjoitettu yleispätevään muotoon, eikä siinä aseteta esimerkiksi joitakin työttömien ryhmiä eri asemaan toisten kanssa. Esityksen perusteluissa kuitenkin viitataan ammattialojen välisiin eroihin työpaikkojen täyttämisaajoissa ja tämän seikan käytännön vaikutuksiin. Tämän johdosta valiokunta korostaa yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä ja tärkeyttä myös säännöstä sovellettaessa. Soveltamiskäytännössä tulisi estää se, että joidenkin alojen työttömiltä tarkoitettunlaiset ulkomaanmatkat olisivat tosiasiallisesti kiellettyjä.

Hallitusmuodon 7 §:n säännösten kannalta merkittäviä ovat lisäksi työttömyysturvalakiehdotuksen 7 ja 8 §, jotka koskevat velvollisuutta ottaa vastaan työtä tai koulutusta ulkomailla. Sääntelyn merkitys perustuu asianomaiseen EY-asetukseen (1408/71; 69 artikla) ja rajoittuu tapauksiin, joissa henkilö on vapaaehtoisesti lähtenyt työnhakuun EU:n jäsenvaltioon tai ETA-

valtioon. Ajallisesti sääntelyn vaikutus ulottuu siihen enintään kolmen kuukauden jaksoon, jolta tällaiselle henkilölle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Säännökset on kirjoitettu niin väljään muotoon, että työn vastaanottamis- ja koulutukseen osallistumisvelvollisuus olisivat tällaisessa työnhakutilanteessa voimassa muussakin kuin edellä tarkoitettussa valtiossa. Säännöksiä olisikin syytä täsmäntää, esimerkiksi 7 §:ää seuraavasti: ”Mitä 6 momentissa säädetään, ei sovelleta henkilöön sellaisessa toisessa valtiossa, jossa hän hakee työtä, jos hänelle maksetaan täältä ajalta työttömyyspäivärahaa Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella.”

Valiokunta on kiinnittänyt vielä huomiota työttömyysturvalakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan henkilön ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettamiensa rajoitusten vuoksi on eronnut työstä tai koulutuksesta. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää perustelutasolla tämän uuden säännöksen säätämisen yhteydessä, että tällaisen itse aiheutetun seikan merkitys katkeaa, kun asianomainen työttömyysturvalain 4 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoittautuu työnhakijaksi ja selvittää rajoituksen poistuneen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk, Heikki

Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsen Jouko Jääskeläinen /skl.