

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Lausunto 17/1995 vp

Hallituksen esitys 172/1995 vp

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, hallitusneuvos Timo Lankinen opetusministeriöstä, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, ylijohdaja K. J. Lång, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, professori Kaarlo Tuori ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia siten, että tukeen ei ole oikeutta ammatillista koulutusta vailla olevalla, työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevalla alle 20-vuotiaalla, ellei hän osallistu työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen. Samalla näille henkilöille turvattaisiin joko koulutus- tai työharjoittelupaikka. Alle 20-vuotiaalle maksettaisiin työmarkkinatukea työttömyysajalta vain, jos hänellä on ammatillinen koulutus.

Työmarkkinatukeen liittyviä lapsikorotuksia alennettaisiin. Ensi kertaa työmarkkinoille tulevia, ammatillista koulutusta vailla olevia koskeva kolmen kuukauden odotusaika pidennettäisiin viiteen kuukauteen. Ehdotetun omavastuun mukaan tukea ei makseta viideltä ensimmäiseltä työttömyyspäivältä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioesitykseen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1996.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan säätämisyjärjestyksen kannalta olennaisiksi ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien ammattikouluttamattomien nuorten työmarkkinatukioikeuden muutokset. Lisäksi todetaan, että myös työmarkkinatuen odotusajan pidennys on merkityksellinen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta.

Perusteluissa katsotaan, että hallitusmuodon 15 §:n 2 momentista voidaan johtaa velvoite kehittää työttömyysturvaa ja sen edellytyksiä työllisyyttä ja työllistymistä edistäviksi. Ammattikoulutuksen hankkimista koskeva työttömyysturvan edellytys suuntaa voimavaroja passiivisesta toimeentuloturvasta aktiiviseen työllistymistä edistävään toimintaan ja on perustelujen mukaan siten hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen tavoitteiden mukainen. Esityksessä katsotaankin, että ammatillisen koulutuksen erityisedellytys voidaan, kun koulutuksen tarjontaa lisättäisiin olennaisesti ja kun otetaan huomioon hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin tavoitteet, säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa päädytään siihen, ettei lakiehdotus sisällä sellaista olennaista puuttamista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa suojattuun perustoimeentulon turvaan, että se olisi käsiteltävä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Perusoikeussäännösten soveltamisen kannalta ja asian tulkinnanvaraisuuden takia hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot***Lakiehdotuksen 15 §*

## HM 15 §:n 2 momentti

Esityksessä ehdotettujen työmarkkinatuen saamisedellytysten muutosten valtiosääntöoikeudellisesti oleellisin kohta on lakiehdotuksen

15 §:n 2 momentti. Se jättäisi työmarkkinatuen ulkopuolelle sellaiset ensi kertaa työmarkkinoille tulevat 17—19-vuotiaat henkilöt, joilla ei ole ammatillista koulutusta ja jotka eivät osallistu lain tarkoittamiin työllistämistä edistäviin toimiin. Muutoksen tarkoituksena on pyrkiä kohdentamaan työmarkkinatuki henkilöihin, jotka osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, ja kannustamaan työn tai koulutuksen valintaa passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tällaisen kohdennuksen kautta tavoitellaan myös ammatitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvan nuorisotyöttömyyden vähentämistä.

Esityksen tällaiset tavoitteet ovat sopusoinnussa hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään, että ”julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön” ja lisäksi että ”oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla”.

#### HM 5 §:n 2 momentti

Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentti johtaa samalla siihen, että 17—19-vuotiaat nuoret saataan eri asemaan muihin vastaaviin ryhmiin verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentti toisaalta kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan iän perusteella.

Ammattikoulutusta vailla olevien nuorten tällaista erilaista kohtelua pidetään esityksessä perusteltuna, koska heidän mahdollisuutensa vaikinnuttaa asemaan työmarkkinoilla ovat huonot, etenkin vallitsevassa tilanteessa. Ammattikoulutuksen hankkiminen parantaisi heidän tulevaisuuden työnäkymiään. Tiukennettaessa tämän ryhmän osalta työmarkkinatuen saamisedellytyksiä samalla siihen kohdistetaan esityksen mukaan koulutuksen saavutettavuutta lisääviä erityistoimia. Valiokunnan käsityksen mukaan nuorisotyöttömyyttä koskevat erityisongelmat muodostavat hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen tämän ryhmän erilliskohtelulle esityksen mukaisesti.

#### HM 15 a §:n 2 momentti

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaisi lainsäätäjälle velvoitteen

”taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta totesikin, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”.

Perusoikeusuudistuksen säätämisasikirjojen perusteella (HE 309/1994 vp, s. 70/II) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää välinputoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Tämäntapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu edellä todetuin tavoin lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Valiokunta katsoo edellä esitettyyn viitaten, ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat nyt esillä olevan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Valiokunta pitääkin mahdollisena, että tuen saaminen lakiehdotuksen mukaisesti kytketään osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen.

Ongelmaksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kuitenkin muodostuu se, että puheena

olevaan nuorten ryhmään kuuluvalla ei ehdotuksessa ole oikeudellisella tasolla taattu pääsyä 15 §:n 2 momentissa mainittujen toimenpiteiden piiriin. Vaikka tarkoituksena on samanaikaisesti lisätä olennaisesti koulutuksen tarjontaa ja työharjoittelupaikkoja, on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta ensi sijassa merkityksellistä, että nuori henkilö jäisi työmarkkinatuen ulkopuolelle, jos hän ei ole omasta halukkuudestaan huolimatta päässyt osallistumaan koulutukseen tai muihin vastaaviin toimiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen mahdollisuus ei vanhempien elatusvelvollisuuden tähden aiheuta 17-vuotiaiden kohdalla valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, mutta 18- ja 19-vuotiaiden aseman osalta se merkitsee perustuslain vastaisen väliinputoajaryhmän syntymistä.

Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos sitä muutetaan niin, ettei edellä mainitun laista tilannetta voi syntyä. Laissa voitaisiin säätää, että ammatillista koulutusta vailla olevat ensi kertaa työmarkkinoille tulevat, koulutukseen tai työharjoitteluun hakeutuvat 18- ja 19-vuotiaat pääsevät kuitenkin ilman lain 16 §:n mukaista odotusaikaa työmarkkinatuen piiriin, mikäli heille ei ole määräajassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua 15 §:n 2 momentissa mainittuun koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen. Vastaavasti lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle, ennen kuin on selvitetty heidän halukkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

#### *Lakiehdotuksen 16 §*

Työmarkkinatuen maksatusta koskeva nykyinen kolmen kuukauden odotusaika pitenee hallituksen esityksessä viideksi kuukaudeksi. Käytännössä odotusajan pidennys koskisi niitä henkilöitä, jotka tulevat työmarkkinoille ensi kertaa täytettyään 20 vuotta ja jotka ovat vailla ammatillista koulutusta.

Ehdotettua odotusaikaa on luonnehdittava varsin pitkäksi. Valiokunta pitää toisaalta tärkeänä, että nyt jo voimassa olevaan odotusaikaan nähden ehdotettu ajan pidennys ei kuitenkaan merkitse täysin uudenlaista järjestelyä. Valitsevan järjestelmän perusteella säännöksen pii-

riin kuuluvilla, ammattikoulutuksen ulkopuolelle jääneillä on jo ennalta ollut tieto tämäntyyppisestä tuen saamisedellytyksestä. Tähän liittyen on syytä huomata, että uusi odotusaika tulisi sovellettavaksi pelkästään lain voimaantulon jälkeen työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneisiin. Valiokunta katsoo, että tällainen tosiasialliselta sovellettavuudeltaan rajallinen tuen saamisedellytysten tiukennus voidaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin estämättä toteuttaa tavallisella lailla.

#### *Lakiehdotuksen 23 §*

Työmarkkinatukeen kytkeytyvää lapsikorotusta pienennetään ehdotuksen mukaan niin, että korotus on 40 prosenttia työttömyysturvain mukaisesta vastaavasta korotuksesta. Nykyisin lapsikorotus on näissä työttömyysajan turvajärjestelmissä yhtä suuri. Myös työmarkkinatuen suuruus on sama kuin työttömyysturvain peruspäivärahan määrä.

Työmarkkinatuen määrän huomioon ottaen ehdotettu toimenpide suhteessa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mielestä lapsikorotuksen pienentämisen sosiaalipoliittiset perusteet on välttämätöntä arvioida (vrt. PeVL 12/1995 vp). Hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella sitä, mistä syystä periaatteessa samalaisessa taloudellisessa tilanteessa olevien, joko työmarkkinatukea tai työttömyysturvan peruspäivärahaa saavien lapsikorotukset säädettäisiin laissa oleellisesti erisuuruiseksi. Järjestelyn sosiaalipoliittista tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa on syytä ottaa huomioon myös hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentin mukaisesti lasten huolenpidosta vastaaville järjestetyn turvan kokonaisuus.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan 15 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itä-

lä, Jansson, Kallio, Korkeaaja, H. Koskinen, Kurola, J. Leppänen, Prusti, Puhjo ja Rantanen sekä varajäsenet Juurola, Karjula ja Rehn.

### Eriävä mielipide

Hallituksen esityksen tavoite kohdentaa työmarkkinatuki henkilöihin, jotka osallistuvat työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin, on hyväksyttävä. Tällaisella kohdentamisella tavoitellaan ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta kärsivien nuorten työllistymistä. Tavoite on sopusoinnussa hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään, että ”julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön” ja lisäksi että ”oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla”.

Yhdymme valiokunnan lausuntoon muutoin paitsi lakiehdotuksen 16 ja 23 §:ää koskevilta osilta.

Ehdotettu odotusajan pidennys on varsin huomattava. Säännöksen soveltaminen johtaisi tilanteisiin, joissa 20 vuotta täyttäneet henkilöt olisivat työttöminä, mutta heillä ei olisi oikeutta työmarkkinatukeen ennen kuin viiden kuukauden työttömyyden jälkeen. Ongelma muodostuu niissä tapauksissa, joissa henkilö ei ole koulutus-, harjoittelu- tms. aktiivisen työvoimapolitiisen toimenpiteen kohteena. Pitkä odotusaika johtaa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan piiriin (hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitu tästä aiheutuvan 50 miljoonan markan lisäys toimeentulotukimenoihin) ja on siten ristiriidassa perusoikeus uudistuksessa hyväksytyin periaatteen kanssa, jonka mukaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 ja 2 momentin etuudet ovat itsenäisiä toisiinsa nähden. Näin ollen katsomme, että lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotettu odotusajan pidentäminen kolmesta kuukaudesta viiteen kuukauteen on ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella sitä, mistä syystä periaatteessa samanlaisessa ti-

lanteessa olevien, joko työmarkkinatukea tai työttömyysturvan peruspäivärahaa saavien lapsikorotukset määrättäisiin laissa olennaisesti erisuuruiseksi. Hallitusmuodon 5 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä sekä syrjintäkiellosta. Ehdotettu työmarkkinatuella olevien lapsikorotusten leikkaaminen, samalla kun työttömyysturvan lapsikorotuksiin ei muutoin (työttömyysturvan peruspäivärahan tai ansiopäivärahan yhteydessä) kajota ja kun leikkaukselle ei ole esitetty asiaperustelua, merkitsi mielivaltaista erottelua ja on siten hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin syrjintäkiellon vastainen. Ristiriita perustuslain kanssa voi poistua joko ehdotettua säännöstä muuttamalla tai osoittamalla lapsikorotusten leikkauksille hyväksyttävät asialliset perusteet.

Toisaalta hallituksen esityksessä mainittu 60 miljoonan markan lisäystarve kunnalliseen toimeentulotukeen merkitsee lapsiperheiden siirtämistä hallitusmuodon 15 a §:n 2 ja 3 momentin mukaisen suojan piiristä 1 momentin mukaisen turvan piiriin.

Leikkauksen suuruuden — 60 prosenttia lapsikorotusten nykyisestä määrästä — voidaan tulkita joissakin tapauksissa merkitsevän myös olennaista heikennystä.

Edellä esitetyn perusteella esitämme kunnioitavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan 15 §:n 2 momentista sekä 16 ja 23 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

**Johannes Leppänen**  
**Kyösti Karjula**

**Juha Korkeaaja**  
**Vuokko Rehn**

**Veijo Puhjo**