

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 17/1996 vp
Hallituksen esitys 75/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on 4 päivään kesäkuuta 1996 mennessä annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, tutkija Maija Sakslin, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työmarkkinatuesta annettua lakia muutettavaksi siten, että 20—24-vuotias, ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jäänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan, sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, on oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan lain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Esityksessä on yhtymäkohtia hallituksen esitykseen 72/1996 vp laiksi työttömyys-
turvalain muuttamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 17/1995 vp vedoten, että koska ehdotus vastaa 20—24-vuotiaiden osalta tuossa lausunnossa esillä ollutta, 18- ja 19-vuotiaita koskenutta muutosta, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Perustoimeentulon turva

Työmarkkinatuki on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyvä sosiaaliturvan etuusjärjestelmä. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät muutokset koskevat 20—24 -vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien henkilöiden työmarkkinatukioikeuden rajoittamista ja työmarkkinatuen tarveharkintaa.

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

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/I) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukai-

nen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen (em. HE, s. 70/II) mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä. 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. Tämän tapaisiin 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 todetuina tavoin lailla säädettyään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Hallitusmuoto ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Lausunnossa 17/1995 vp valiokunta katsoi ehtojen voivan myös silloin esillä olleen 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. Perustustoimeentulon turvan ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta pitikin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta mahdollisena, että työmarkkinatuen saaminen 18- ja 19-vuotiaiden nuorten osalta kytkettiin osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen. Tämän edellytyksenä kuitenkin oli taata näille nuorille oikeudellisella tasolla pääsy kyseisten toimenpiteiden piiriin. Siksi valiokunta katsoi, että heidän tulee ilman odotusaikaa päästä työmarkkinatuen piiriin, jos heille ei ole määrääjässä kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua näihin toimenpiteisiin. Lisäksi valiokunta tähdensi sitä, että silloisen lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle, en-

nen kuin on selvitetty heidän halukkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti merkitsee aiemmin 18- ja 19-vuotiaita koskemaan säädettyjen rajoitusten ulottumista 20—24-vuotiaisiin. Ehdotus vastaa muutoin sanamuodoltaan perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa asetettuja ehtoja, ja se voidaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaan tulojen tarveharkintaa lievennetään huoltovollisen osalta, joskin samalla tarveharkinnan tulorajaa laskettaisiin. Yksinäisen henkilön kannalta tulorajan laskeminen voi yksittäistapauksessa merkitä työmarkkinatuen alentumista. Valiokunnan käsityksen mukaan kyseiset muutokset kuitenkin ovat vaikutuksiltaan sillä tavoin vähäisiä, etteivät ne vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.

Työllisyyden edistäminen

Hallituksen esityksen tarkoituksena (HE s. 4/II) on kohdentaa työmarkkinatukea työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuviin henkilöihin sekä kannustaa heitä valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tarkoituksena on erityisesti poistaa nuorisotyöttömyyttä, joka johtuu ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta. 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”.

Eri asemaan asettamisen kielto

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti johtaa siihen, että 18—24-vuotiaat nuoret saatetaan eri asemaan muihin vastaaviin ryhmiin verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentti toisaalta kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa iän perusteella. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on, voidaanko aiemmin 18- ja 19-vuotiaisiin säädettyjen rajoitusten ulottamisesta myös 20—24-vuotiaisiin pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna.

Ikärajojen asettamista käytetään sosiaaliturvalainsäädännössä kahteen tarkoitukseen. Näin voidaan yhtäältä määritellä, ketkä kuuluvat tietyn järjestelmän piiriin, ja toisaalta asettaa ehtoja esimerkiksi jonkin etuuden myöntämiselle. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta yleensä oleellisempia ovat ensiksi mainitun kaltaiset ikärajasääntelyt. Lakiehdotus merkitsee, että myös ammatillista koulutusta vailla olevat 18—24-vuotiaat sinänsä kuuluvat työmarkkinatukijärjestelmään mutta heidän konkreettinen työmarkkinatukioikeutensa sidotaan heidän työllistymismahdollisuuksiinsa parantaviin toimiin osallistumiseen. Valtiosääntöistä merkitystä on siten sillä, onko työmarkkinatukioikeuden kytkeminen työllistymismahdollisuuksien kohentamiseen riittävä perustelu ikärajan asettamiselle.

Alle 25-vuotiaiden työttömien määrä nousi vuosina 1990—1993 viisinkertaiseksi ja ylitti 100 000 henkilön rajan kesällä 1993. Sittenmin nuorten työttömyys on kääntynyt laskuun. Kuluksen vuoden maaliskuussa alle 25-vuotiaita työttömiä oli 66 727 henkilöä. Nuorista työttömistä 20—24-vuotiaita oli 52 862. Kun tilastokeskuksen mukaan yleinen työttömyysaste Suomessa oli maaliskuussa 17,1 prosenttia, oli 15—24-vuotiaista nuorista työttöminä jopa 33,8 prosenttia. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että 20—24-vuotiaiden ikäluokkaan kuuluvista on

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaola /kesk,

ensi vuonna työmarkkinatuella noin 22 000 ja että heistä noin puolet on vailla ammatillista koulutusta.

Työllisyyslainsäädännössä nuorella tarkoitetaan juuri alle 25-vuotiaasta työnhakijaa (työllisyysasetuksen 2,1 §:n 1 kohta). Tämän seikan ja ammatillista koulutusta vailla olevia kohtaavan työelämästä syrjäytymisuhan huomioon ottaen valiokunta katsoo, että nykyisin vallitseva nuorisotyöttömyystilanne muodostaa hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18—24-vuotiaiden erilliskohtelulle esityksen mukaisesti. Toisaalta on valiokunnan mielestä selvää, että mitä korkeammaksi ikäraja tällaisessa yhteydessä haluttaisiin asettaa, sitä vaikeampi sille olisi löytää valtiosääntöisesti hyväksyttävää perustetta, ja tilanne voisi siten merkitä kiellettyä ikäsyrjintää. Nyt kysymyksessä ei kuitenkaan ole mielivaltainen rajanveto, jollaiseksi esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen saattaisi muodostua.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valiopiöpäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va- ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

Eriävä mielipide

Työmarkkinatuen tarveharkintaa koskevia säännöksiä (24 §) ehdotetaan tarkistettaviksi. Huoltovelvollisten osalta tarveharkintaa lievennettäisiin, joskin tarveharkinnan tulorajaa laskettaisiin samalla 500 markalla.

Valiokunta on arvioinut tarveharkintasäännöksiä perustoimeentuloturvan hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kannalta.

Nyt lausunnossaan valiokunta katsoo, että kyseiset muutokset ovat kuitenkin sillä tavoin vähäisiä, etteivät ne vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Aiemmin (PeVL 17/1995 vp) valiokunta on lausunut mm.: ”Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei

niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä. 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. Tämän tapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.”

Työnteon kannattavuuden parantamiseksi puolison tulojen tarveharkinnan lieventäminen on perusteltua. Katson kuitenkin, että valiokunnan olisi tullut tarkastella puolison ja erityisesti avopuolison tulojen vähentävää vaikutusta hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan säännöksen sekä 5 §:n 2 momentin tasa-arvosäännöksen kannalta.

Se seikka, että ihminen elää avioliitossa tai avioliitonomaisessa suhteessa, ei saa asettaa häntä eri asemaan kuin yksin asuva tai, kuten käy-

tännössä on tilanteita, muodollisesti vain eri osoitteessa elävä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin tulkinnaassa on mielestäni lähdeittävä siitä, että yhteensovitus muun henkilön, kuten puolison, tulojen kanssa ei sovellu yhteen perusoikeuden henkilökohtaisuuden — yksilöllisen luonteen — kanssa. Ja erityisesti koska avopuolisoilla ei ole minäänlaista yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta toisiaan kohtaan, ei tällainen yhteensovittaminen ole mielestäni sopuisuudessa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että tässä eriyvässä mielipiteessä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Marjut Kaarilahti /kok