

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 25/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttö-
myysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 90/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Johanna Nyberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Pentti Arajärvi.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Esityksen tavoitteena on järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen nykyjärjestelmän pohjalta sekä työnteon kannustavuuden lisääminen. Esitys sisältää säännöksiä muun muassa lisäpäivärahaoikeuden alkamisiän nostamisesta, ansiopäivärahan ansio-osan keston lyhentämisestä, työttömyyspäivärahan saamisen ehtona olevan työssäoloehdon lyhentämisestä sekä työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudesta ratkaista asia eräissä tilanteissa uudelleen yksinkertaistetussa menettelyssä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ansiopäivärahan ansio-osan maksamisen lyhentämistä on käsitelty perustuslain 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvaa työttömyyden aikana koskevan säännöksen kannalta. Iäkkäiden työnhakijoiden oikeuksia koskevia muutoksia tarkastellaan puolestaan perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltoa ja 18 §:n 2 momentin julkisen vallan työllistämisvelvoitetta koskevien säännösten näkökulmasta. Hallitus katsoo, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustoimeentulon turva

Esityksen tarkoituksena on työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen nykyjärjestelmän pohjalta sekä työnteon kannustavuuden lisääminen. Eräät esitykseen sisältyvät työttömyysturvain muutokset merkitsevät yksittäisten edunsaajien ja edunsaajaryhmien kannalta etuuskien paranemista ja eräät niiden heikkenemistä nykyiseen verrattuna.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjätakaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitselle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on säännöksen esitöiden mukaan merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainitun

jonkin seikan johdosta heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70—71).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään vaikiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan edun saamiselle. Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2II ja PeVL 2/2012 vp, s. 2/I).

Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta merkittävästi etuuskien nykyisiä saamisedellytyksiä tai tasoa eikä muutenkaan puututa nykyisen järjestelmän perussisältöön. Etuusjärjestelmiin ehdotetut verraten vähäiset sisällölliset muutokset eivät muodostu perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erikseen huomiota ansiopäivärahan ansio-osan maksuajan lyhentämistä koskevaan sääntelyyn (1. lakiehdotuksen 6 luvun 3 §). Valiokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 17/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 46/2002 vp, s. 2/I).¹ Ansiopäivärahan ansio-osaa koskeva muutosehdotus ei siten vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Ehdotettu ansio-osan lyhentäminen ei ole ongelmallinen myöskään pe-

¹ Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE s. 38/II) on viitattu perusoikeusuudistusta edeltäneeseen valiokunnan mietintöön PeVM 7/1992 vp. Valiokunta huomauttaa, että kyseisessä mietinnössä oli kysymys valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännöksen muuttamisesta ja siihen läheisesti liittyneestä lakisääteisen perusturvan käsitteestä. Systemaattisesti toiseen — ja vanhentuneeseen — yhteyteen liittyvä tarkastelu ja siitä tehtävät johtopäätökset eivät ole tässä yhteydessä asianmukaisia (ks. HE 309/1993 vp, s. 70).

rustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Yhdenvertaisuus

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuonna 1957 ja sen jälkeen syntyneiden lisäpäiväoikeuden alaikäraja nostetaan yhdellä vuodella 60 vuodesta 61 vuoteen (1. lakiehdotuksen 6 luvun 9 §). Muutoksen tarkoituksena on työurien pidentäminen. Perustuslakivaliokunta on aiempaa vastaavaa muutosta perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen kannalta arvioidessaan katsonut, että ehdotus merkitsi siirtymäjärjestelyn kaltaista ja vain vähäisehköä ikään perustuvaa sääntelyn eriyttämistä (PeVL 46/2002 vp, s. 6/II). Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet

Työttömyysturvalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös (1. lakiehdotuksen 12 luvun 4 b §), joka koskee tilanteita, joissa työttömyysetuuden saajalle on myönnetty työttömyysetuutta ja ylläpitokorvausta työllistymistä edistävän palvelun ajalta. Jos etuutta on maksettu virheellisesti sen vuoksi, että hakija on hakemuksessaan antanut virheellisen tiedon osallistumisestaan palveluun, työttömyyskassa tai kansaneläkelaitos voi ehdotetun säännöksen nojalla ratkaista asian uudelleen ilman päätöksen poistamista tai asianosaisen suostumusta.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen

perusteluissa (HE 90/2013 vp, s. 33/I) todetaan, että päätösten oikaiseminen joudutaan nykyisin tekemään raskaan ja hitaan poistomenettelyn kautta. Ehdotuksella voidaan siten katsoa pyrittävän edistämään asioiden käsittelyn joutuisuutta.

Esityksen perusteluissa (HE 90/2013 vp, s. 33/I) ehdotuksen todetaan vastaavan hallintolain 50 §:n sääntelyä, jonka nojalla asianosaisen suostumusta ei tarvita asiavirheen korjaamiseen asianosaisen vahingoksi, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetusta säännöksestä puuttuu hallintolain 50 §:ään verrattuna vaatimus virheen ilmeisyydestä. Ilmeisyysvaatimuksella on puolestaan liityntä hallintolain 6 §:ssä ilmaistuun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaan luottamuksensuojan periaatteeseen, joka muun muassa rajoittaa edun suovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Hallintolain 50 §:ää vastaava ilmeisyysvaatimus on valiokunnan mielestä syytä lisätä ehdotettuun pykälään, jotta se soveltuisi vain selviin ja kiistattomiin virhetilanteisiin.

Säännöksessä ei ehdoteta erikseen säädettäväksi velvollisuudesta varata asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä ole ongelmallista, koska asian käsittelyyn sovelletaan hallintolain asianosaisen kuulemistä koskevia säännöksiä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 25/2013 vp — HE 90/2013 vp

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Ilkka Kantola /sd	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.