

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2009 vp**

Hallituksen esitys laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 178/2009 vp) valmistelevalle työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Inka Douglas ja ylitarkastaja Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Raija Huhtanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Julkisesta työvoimapalvelusta annettua laista ehdotetaan kumottavaksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta maksettavaa koulutustukea koskevat säännökset. Lakiin lisätään säännökset työttömyysetuudella tuettavasta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta. Uudistuksen tarkoituksena on yhtenäistää toimeentulojärjestelmää siten, että sekä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen että työnhakijan omaehtoisesta opiskelun ajalta maksetaan työttömyysetuutta ja ylläpitokorvausta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa omaehtoisesta koulutuksen ajalta maksettavaa työttömyysetuutta koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:n 2 momentin kannalta julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä samoin kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta oikeudesta perustoimeentulon turvaan. Sääntelyyn sisältyvää soveltamisalan rajoitusta, jonka mukaan säännöksiä ei sovelleta alle 25-vuotiaaseen, tarkastellaan myös perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämän syrjintäkiellon kannalta. Ehdotetun ikärajan asettaminen ei hallituksen näkemyksen mukaan merkitse perustuslain vastaisena pidettävää lakisääteisen perustoimeentulon heikennystä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään sen periaatteellisen merkityksen vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ikäraja

Omaehtoisessa koulutuksessa opiskelevalla työnhakijalla on 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalaissa ja momentin 1—4 kohdassa säädetyin edellytyksin. Työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua koskevia lakiehdotuksen 9 luvun säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta alle 25-vuotiaisiin työnhakijoihin.

Työttömyysetuuden saamiselle omaehtoisen opiskelun aikana asetettu ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaat työnhakijat eivät voi saada samanlaista etuutta kuin yli 25-vuotiaat työnhakijat. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on, voidaanko ikärajan alle jäävien työttömien jättämistä lakiehdotuksessa tarkoitetun etuusjärjestelmän ulkopuolelle pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5—6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II). Siten esimerkiksi erityiskohtelua, jossa alle 25-vuotiaille asetettiin muita tiukempia ehtoja työmarkkinatuen saamiselle, on pidetty mahdollisena nuorisotyöttömyyden erityisongelmien takia. Arviossa otettiin muun ohella huomioon se seikka, että ammatillista koulutusta vailla oleviin nuoriin kohdistuu työelämästä syrjäytymisen uhka (PeVL 17/1996 vp, s. 2—3). Toisaalta valiokunta on katsonut, että tällaisen ikärajan entisellään säilyttämisellekin tulisi olla esitettävissä tietoja, joiden pohjalta on mahdollista arvioida sääntelyn hyväksyttävyyden perustuslain kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 6/1).

Esityksessä ehdotettavan etuusjärjestelmän uudistuksen tarkoituksena on — toisin kuin edellä mainitussa tapauksessa — työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tavoitteisiin liittyen parantaa nimenomaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka. Ikärajan asettamisen perusteena on esityksessä tuotu esille se, että sääntelyn tarkoituksena ei ole korvata opintotukijärjestelmää tai muita vastaavia opintojen aikaisia tukimuotoja, minkä vuoksi alle 25-vuotiaiden henkilöiden omaehtoisten opintojen ensisijaisena tukimuotoina säilyisivät jatkossakin opintotukilaisissa säädetyt tuet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on ehkäistä tilannetta, jossa suuri osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijaksi ja pyrkisi saamaan myöhempien opiskelujensa ajalta opintotukea korkeampaa työttömyysetuutta. Sääntelyllä ei muutoin ole vaikutusta alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan. Siten alle 25-vuotias voi esimerkiksi edelleen tulla valituksi työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen, jonka ajalta hänelle maksetaan työttömyysetuutta.

Edellä mainitun kaltainen erilaisten sosiaali-etuusjärjestelmien yhteensovittaminen voi olla hyväksyttävä syy iän mukaan määrittävälle erityiskohtelulle, jos erottelu ei ole mielivaltaista eivätkä erot turvan tasossa muodostu kohtuuttomiksi. Jonkinlaisena puutteena voidaan tältä kannalta pitää sitä, että esityksessä ei — lukuun ottamatta epäsuoraa viittausta työllisyyslainsäädännössä yleisesti esiintyvään 25 vuoden ikärajaan — ole edes pyritty perustelemaan, miksi rajaksi on valittu juuri tuo ikä. Perusteluissa tuodaan toisaalta esille, että ikärajan asettaminen ei heikentäisi nykytilaan verrattuna nuorten työttömien mahdollisuuksia saada työttömyysetuutta omaehtoisen opiskelun ajalta, koska koulutuspäivärahan saamisen edellytysten vuoksi sillä voi aloittaa opinnot käytännössä vasta 28-vuotiaana. Ikäraja ei valiokunnan mielestä tässä tapauksessa muodostu perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaiseksi. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että hallituksen on tämäntyyppisen

sääntelyn yhteydessä tuotava selvästi esille kaikki ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo erityiskohtelun olevan perustuslain 6 §:n valossa perusteltua ja hyväksyttävää.

Asetuksenantovaltuudet

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 6 luvun 1 §:n 3 momenttiin, joka sisältyy sellaisenaan jo nykyisin voimassa olevaan lakiin. Säännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä edellytyksistä, joilla työvoimaviranomainen voi hankkia yliopistotai ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta tai lukio-opintoja. Asetuksenantovaltuus jää perustuslain 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 momentin sisältämien lailla säätämisen vaatimusten näkökulmasta melko avoimeksi, vaikka asetuksenantajan harkintavaltaa jossain määrin ohjaakin samassa momentissa oleva säännös, jonka mukaan yleissivistävää koulutusta voidaan hankkia ammattiin tai tehtävään valmentavana koulutuksena silloin, kun sen puuttuminen estää työllistymistä tai osallistumista ammatilliseen koulutukseen. Työvoimapolitiittisena aikuis-

koulutuksena hankittavan korkeakoulututkinnon edellytysten perusteista on syytä säätää täsmällisemmin laissa.

Tuettavasta opiskelusta on 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan sovittava työnhakusuunnitelmassa ennen opintojen aloittamista. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ajankohdasta, jona opintojen on katsottava alkaneen. Opintojen alkamisen ajankohdalla on tärkeä merkitys etuuden hakijan kannalta erityisesti sen vuoksi, että tuettavasta opiskelusta voidaan pykälän 2 momentin perusteella sopia opintojen alkamisen jälkeen vain, jos siihen on painava syy tai jos työnhakija on aloittanut opinnot työsuhteen aikana. Kun kysymys on perusoikeusliityntäisestä sääntelystä, pitää valiokunta asianmukaisena, että opintojen alkamisen ajankohta määritellään tarkemmin laissa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Heli Järvinen /vihr
Ulla Karvo /kok
Kari Kärkkäinen /kd
Mikaela Nylander /r

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.