

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 32/1997 vp

### Hallituksen esitys työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi

*Työasiainvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on lähettäessään 23 päivänä loka-kuuta 1997 hallituksen esityksen 178/1997 vp työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamista siten, että eri toimenpiteiden yhteensopivuus paranee, työllisyysvaikutukset tehostuvat ja työmarkkinoiden toimivuus paranee.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotettua henkilön omasta työmarkkinakäyttäytymisestä johtuvien määräaikojen pidentymistä ja sitä ehdotusta, että työmarkkinatuki voidaan määrätä maksettavaksi työnantajalle. Esityksen mukaan nämä ehdotukset eivät sisällä

sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa suojattuun perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta, että kyseiset ehdotukset olisi käsiteltävä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan myös, että ehdotukset työvoimapaalvelujen syventämisestä ja tehostamisesta samoin kuin työllistämistoimenpiteiden kohdentamisesta sellaisiin työnhakijaryhmiin, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä ja johtaa pysyvään työmarkkinoilta syrjäytymiseen, ovat hallitusmuodon 15 §:n 2 momentissa lausutun tavoitteen suuntaisia. Perusteluissa lisäksi arvioidaan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta sitä, että ylläpitokorvaus maksettaisiin vain niille työmarkki-

natuella työharjoitteluun osallistuville, jotka ovat saaneet työttömyyspäivärahaa enimmäisajan tai työmarkkinatukea 500 päivän ajalta. Esityksessä katsotaan, ettei tällainen ehdotus ottaen huomioon hallitusmuodon 15 §:stä ilmenevä taivoite merkitse sellaista poikkeamista yhdenver-

taisen kohtelun vaatimuksesta, että ehdotus olisi käsiteltävä vaikeutetussa säättämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että säättämisjärjestyksymyksistä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksen tarkoituksena on uudistaa työvoimapolitiittista järjestelmää erityisesti yhdistämällä aktiivisen ja passiivisen tuen käyttämistä. Lähtökohtana on työvoimatoimiston asiakkaan oma myötävaikutus työllistämispöressissa.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta aktiivisilla tukitoimilla on yhteys hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan: ”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.” Passiiviset tukitoimet ovat puolestaan yhteydessä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin. Siinä säädetään muun muassa, että ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana”. Tähän perustuslainkohtaan liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä ovat työmarkkinatuki samoin kuin työttömyysturvakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta (PeVL 25/1997 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että työttömiä koskeva lainsäädäntö on vuosien mitaan muodostunut kovin mutkikkaaksi.

#### *Työmarkkinatuen maksaminen työnantajalle ja yhdistelmätuki*

Hallituksen esityksessä ei välittömästi puututa työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan tasoon. Välillistä vaikutusta voi kuitenkin olla työmarkkinatukilain 2 §:n 2 momentissa ja

2 a luvussa ehdotetulla järjestelyllä, jossa pitkäaikaistyöttömän työmarkkinatuki maksetaan työnantajalle. Tältä ajalta työtön saa työ- tai oppisopimuksen perusteella palkkaa. Esityksestä käy selville, että työmarkkinatuella voitaisiin korvata pitkään työttömänä olleen henkilön palkkauskustannukset kokonaisuudessaan.

Valiokunta on ehdotuksen johdosta kiinnittänyt huomiota siihen, että laissa ei nimenomaan säädetä työttömälle työ- tai oppisopimussuhteessa maksettavan palkan suuruudesta. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta on välttämätöntä, että palkka vastaa vähintään työmarkkinatukea. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää työasiainvaliokunnan huomiota sen selvittämisen tärkeyteen, sisältävätkö esimerkiksi työttömyysturvain 7 a §:n (ja työmarkkinatukilain 20 §:n) säännökset käytännössä riittävät takeet edellä mainitun perustuslaista seuraavan vaatimuksen täyttymiselle.

#### *Korvauksettomat määrääjat ja työssäolovelvoitteet*

Valiokunta on arvioinut työttömyysturvajärjestelmään sisältyviä korvauksettomia määrääaikoja ja työssäolovelvoitteita viimeksi lausunnossa 25/1997 vp. Nyt työmarkkinatukilain 17—20 §:ään ehdotetut pidennykset vastaavat tuossa lausunnossa esillä olleessa hallituksen esityksessä ehdotettuja pidennyksiä. Arvioituaan käsiteltävänä olevaa esitystä tuossa lausunnossa esille tuotujen kriteerien perusteella valiokunta katsoo, ettei esityksestä ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Samaan lausuntoon viitaten valiokunta kuitenkin pitää perusoikeussuojaan liittyvistä syistä välttämättömänä

täsmentää työmarkkinatukilakiehdotuksen 19 §:n 1 momenttiin sisältyvää edellytystä siitä, että asianomainen ilman pätevää syytä keskeyttää tai joutuu omasta syyistä keskeyttämään ”muun kohtuulliseksi katsottavan työllistymistä edistävän toimenpiteen”.

#### *Pitkäaikaistyöttömien asema*

Työmarkkinatukilakiehdotuksen 17 §:n 2 momentti merkitsee sitä, että pitkäaikaistyöttömillä ei enää ole ehdotonta oikeutta kieltäytyä työssäkäyntialueensa ulkopuolella järjestettävästä työharjoittelusta menettämättä samalla oikeuttaan työmarkkinatukeen. Tällä ehdotuksella on merkitystä liikkumisvapauden turvaavan hallitusmuodon 7 §:n, erityisesti sen 1 momentin kannalta.

Kyseisille henkilöille suoritetaan 11 a §:n mukaan erityistä ylläpitokorvausta työharjoitteluun osallistumisesta aiheutuvista matka- ja muista ylläpitokustannuksista. Pitkäaikaistyöttömien saamiseen työharjoittelun piiriin on olemassa erityisiä työvoimapoliittisia syitä, jotka liittyvät hallitusmuodon 15 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun työllisyyden edistämismääräyksiin. Valiokunta katsoo tällaisen hallitusmuodon 15 §:n veloitteen mukaisen sääntelyn olevan hallitusmuodon 7 §:n estämättä toteutettavissa tavallisissa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Ylläpitokorvausta suoritetaan pelkästään pitkäaikaistyöttömille, minkä vuoksi ehdotus on merkittävä myös hallitusmuodon 5 §:n kannalta. Koska sääntely liittyy tavoitteeseen saada pitkäaikaistyöttömät työharjoittelun piiriin, millä seikalla puolestaan on edellä todettu yhtymäkohta hallitusmuodon 15 §:n kanssa, valiokunta katsoo tällaisen ehdotuksen taustalla olevan hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävän perusteen (ks. myös PeVL 17/1996 vp). Tästä syyistä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyä järjestyksessä.

Työmarkkinatukilakiehdotuksen 11 a §:n viittaussäännöksen johdosta ylläpitokorvaus määrätty voimassa olevan lain 10 §:n 2 momentin perusteella asetuksella. Tällä korvauslajilla on valiokunnan mielestä niin kiinteä yhteys hallitus-

muodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettua perusoikeuden toteutumiseen, että perussäännökset siitä on välttämätöntä antaa lain tasolla.

#### *Työttömyysturvalakiehdotus*

Esityksen mukaan työttömyysturvan päiväraha-oikeuden kannalta työssäoloaikaan ei lueta työmarkkinatukilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua eikä yhdistelmätuen piiriin kuuluvaa työtä eli tällainen työ, jonka palkkakustannuksiin työnantaja on saanut työmarkkinatukea, ei täyttäisi päivärahan saamisen kannalta merkityksellistä työssäoloa. Työssäoloehdon kertyminen on puolestaan hyvin olennainen seikka työttömyysajan toimeentulon turvaamisessa. Ehdotus merkitsee sitä, että kyseisissä työsuhteissa olevat asetetaan tähän työssäoloon perustuvaan etuun nähden eri asemaan kaikkiin muihin työsopimussuhteissa oleviin verrattuina. Asiaa on arvioitava hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta.

Esityksen mukainen eriarvoistaminen ei liity yksiselitteisesti mihinkään sellaiseen henkilöön liittyvään syyhyn, jota tarkoitetaan hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa. Sääntely on kuitenkin vaikeammin sovitettavissa yhteen saman pykälän 1 momentissa ilmaistun yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa. Sääntelyn perusteluna näyttää lähinnä olevan se, että työssäoloehto ei kerry henkilön ollessa työmarkkinatuella ja että uudistuksen työvoimapoliittisten tarkoitusten saavuttamiseksi tämä rajausta tulee ulottaa myös työssäoloaikaan työsopimussuhteessa silloin, kun työnantajan palkkakustannuksia rahoitetaan työmarkkinatuella.

Esityksen voidaan luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua työmarkkinatuen piirissä olevien välillä mutta samalla erilaista kohtelua työsopimussuhteissa. Ehdotuksen mukaista sitä tilannetta, että työmarkkina- tai yhdistelmätuen avulla työllistyminen ei lainkaan kartuta työssäoloa, voidaan kategorisuudessaan pitää ongelmallisena tällä tavoin työllistävien motivaation kannalta. Koko järjestelmänkin kannalta työssäoloehdon kertymättömyyden ongelmallisuus tulee esille tapauksissa, joissa palkkaus koostuu myös muusta lähteestä kuin yhteiskunnan rahallisesta tuesta työnantajalle. Etenkin sil-

tä osin kuin työmarkkinatuella taikka yhdistelmätuella työ- tai oppisopimussuhteeseen palkatun henkilön työ on erityisluonteensa vuoksi rinnastettavissa esimerkiksi työhön perehdyttämiseen, työharjoitteluun tai työvoimapoliittiseen koulutukseen, erilaiseen kohteluun työssäoloehtoon nähden on riittävinä pidettäviä valtiosääntöoikeudellisia perusteita.

Sääntelyssä on syytä kiinnittää valtiosäännön kannalta huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kokonaisuutena ehdotuksessa on kysymys uudesta työllistämiskeinosta, jollaisten luo-

mista on jo hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin perusteella pidettävä tärkeän yhteiskunnallisen intressin vaatimana.

### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Esko Helle /vas  
Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain)  
Marjut Kaarilahti /kok  
Juha Korkeaoja /kesk  
Valto Koski /sd  
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd (osittain)  
Veijo Puhjo /va-r  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl  
Juha Karpio /kok  
Pekka Kuosmanen /kok.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Vaikea työttömyystilanne huomioon ottaen on perusteltua etsiä uusia työvoimapoliittisia keinoja. Esityksen mukaan työvoimapoliittisia toimia esitetään yhdistelmätuen muodossa henkilöille, jotka ovat saaneet enimmäismäärän työttömyyspäivärahaa tai 500 päivää työmarkkinatukea.

Esityksen perusteluista ilmenee, että esitykseen liittyy monia ongelmia työllistettävän henkilön työllistämisaikaiseen sekä sen jälkeiseenkin toimeentuloon. Esityksessä säädetään vain yhteiskunnan työnantajalle maksettavasta työllistämistuesta sekä työmarkkinatuesta, mutta ei mitään näiden maksettavien tukien suhteesta työnantajan työllistämälleen henkilölle maksaman palkan mahdollisesta pienuudesta.

Siten valtio tavallaan pesee kätensä, mikäli työllistetyn toimeentulo heikkenee työllistämisen takia. Näin käy esimerkiksi silloin, mikäli työmarkkinatuella voitaisiin korvata työllistetyn kaikki palkkauskustannukset, jolloin työllistetyn toimeentulo pieneneisi työnantajan eläke- ja sosiaaliturvamaksujen verran. Koska kyse on yksityisen maksamasta palkasta, ei lakiehdotuksia tässä mielessä voida käsitellä muuten valtiosääntöisesti ajatellen normaalissa vaikeutetussa säättämisjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen mukainen yhdistelmä-tuki vahvistaa perusteluissakin jo mainittua ongelmaa: yli 500 päivää työttöminä olleet eivät ole

osallistuneet työmarkkinatuen mukaiseen työharjoitteluun. Syynä on pidetty normaalin työsuhteen puuttumista. Nyt esitetään kyllä työsuhdetta, mutta uutena, todellisuudessa passivoivana, esitetään työssäoloehdon poistamista myöhempää työttömyysturvaa ajatellen.

Tästä syntyy selvä valtiosääntöongelma hallitusmuodon 5 §:n suhteen kansalaisten yhdenvertaisuutta ajatellen. Kun yhdistelmätuella työllistetyltä poistuu työssäoloehto, joutuu hän eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin työsuhteessa oleviin. Heillä työssäoloehto karttuu koko ajan, mutta yhdistelmätuella työllistetyllä ei lainkaan, vaikka kaikilla työsuhteisilla — myös yhdistelmätukilaisilla — on sama sosiaaliturva. Siten työttömyysturvalain 13 ja 16 §:n muutos työssäoloehdon poistamisesta yhdistelmätuella työllistetyltä on hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin vastaisena poistettava.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella esitän kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla, 4. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että sen 13 ja 16 §:stä tehty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon*

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1997

Veijo Puhjo /va-r

