

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 35/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttö-
myysturvalain ja eräiden siihen liittyvien la-
kien muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 134/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Johanna Nyberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Raija Huhtanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- yliopistonlehtori Jarna Petman
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, vuorotteluvapaalakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia ja toimentulotuesta annettua lakia.

Työttömyysturvalain säännöksiä, jotka koskevat työnhakijan yritystoiminnan ja opintojen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta, selkeytettäisiin. Muutos vaikuttaisi erityisesti siihen, millä edellytyksillä yritystoiminta ja opinnot voidaan työttömyysturvajärjestelmässä katsoa lopetetuiksi.

Alle 25-vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten olisi työttömyysaikaisen työttömyysturva-oikeuden säilyttääkseen haettava tutkintoon johtavaan ammatillisiin valmiuksiin antavaan koulutukseen kevään haussa. Velvollisuudesta hakeutua työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä koulutukseen syksyn yhteishaus-

sa luovuttaisiin. Säännöksissä otettaisiin paremmin huomioon nuoren yksilöllinen tilanne.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 18 §:n kannalta oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta sekä perustuslain 19 §:n valossa oikeudesta sosiaaliturvaan. Ammatillista koulutusta vailla olevien 18—24-vuotiaiden nuorten erilaista kohtelua työttömyysturvajärjestelmässä on erikseen arvioitu myös perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta. Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi lakiehdotuksia ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyk-

sessä. Nuorten työnhakijoiden ikään perustuvan erilaisen kohtelun samoin kuin nuorelle työnhakijalle asetettavan seuraamuksen keston ja työmarkkinatuen odotusajan keston periaatteelli-

sen merkityksen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ikärajasääntely

Koulutusta vailla olevalla alle 25-vuotiaalla nuorella ei 1. lakiehdotuksen 2 luvun 13 §:n nojalla ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen syyslukukauden alkamisesta lukien, jos hän on ilman pätevää syytä laissa tarkemmin säädetyn perusteella jättänyt hakematta opiskelupaikkaa tai omalla menettelyllään aiheuttanut opiskelupaikan saamattajäämisen taikka kieltäytynyt opiskelupaikasta.

Ehdotus vastaa pitkälti nykyinsäädäntöä, joka on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2002 vp, s. 6/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3 ja PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Eräiden nuoren yksilöllistä tilannetta nykyistä paremmin huomioon ottavien muutosten lisäksi ehdotettu sääntely sisältää myös ikärajasääntelyn henkilöllisen soveltamisalan laajennuksen. Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä oleva velvollisuus hakea koulutukseen laajenee koskemaan myös työttömyyspäivärahaa saavia ammatillista koulutusta vailla olevia nuoria. Esityksen perustelujen (s. 27/I) mukaan mainittua muutosta on päädytty esittämään, koska pysyväisluonteinen sijoittuminen työmarkkinoille edellyttää useimmiten ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta ja koska nuoria tulee kohdella yhdenvertaisesti heille maksettavasta etuudesta riippumatta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2/I, PeVL 46/2002 vp, s. 5—6). Nyt ehdotetun kaltaista erityiskohtelua, jossa alle 25-vuotiaille on asetettu muita tiukempia

ehtoja työmarkkinatuen saamiselle, valiokunta on pitänyt mahdollisena perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta nuorisotyöttömyyden erityisongelmien takia (PeVL 46/2002 vp, s. 6/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3, PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Arviossa on muun ohella otettu huomioon se seikka, että ammatillista koulutusta vailla oleviin nuoriin kohdistuu työelämästä syrjäytymisen uhka (PeVL 27/2009 vp, s. 2/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3). Merkitystä on myös sillä, että nuori voi omin aktiivisin toimin varmistaa työmarkkinatukioikeuden (PeVL 46/2002 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 50/2005 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 27/2009 vp, s. 2/I, PeVL 46/2002 vp, s. 6/I).

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut perustuslakivaliokunnalle selvityksen, jossa on nuorten työllistymisestä ja työmarkkinoilla olosta tehtyjen tutkimusten perusteella esitetty arvio, jonka mukaan ikärajasääntelyn säilyttäminen on edelleen vallitsevan korkean nuorisotyöttömyyden aikana perusteltua. Opiskelupaikan hakuvelvollisuuden on muun muassa todettu tutkimuksissa lisänneen ammatilliseen koulutukseen hakeutumista, ja koulutustason kohoamisen puolestaan on todettu vähentäneen nuorten työttömäksi joutumisen riskiä selvästi. Voimassa olevan — ja nyt säilytettäväksi ehdotettavan — ikärajan hyväksyttävyyttä voidaan selvityksen mukaan perustella sillä, että 24—25 ikävuoden kohdalla tapahtuu muutoksia, joiden vuoksi vain perusasteen suorittaneiden henkilöiden työttömyysriski vähenee. Perustuslakivaliokunta pitää saatua selvitystä tässä vaiheessa riittävänä, mutta korostaa, että tällaiselle ikään perustu-

valle erityiskohtelulle tulee jatkossa olla osoitettavissa nimenomaan erityiskohtelun vaikutusten selvittämiseen perustuvat hyväksyttävät perusteet. Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa, että esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen ei muodosta tällaista hyväksyttävää perustetta (ks. PeVL 17/1996 vp). Ehdotettu ikärajasääntelyn säilyttäminen ja säännöksen soveltamisalan laajentaminen eivät muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

Työmarkkinatuen odotusaika

Työmarkkinatukea maksetaan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 21 viikon odotusajan jälkeen työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt lain mukaista työssäoloehtoaa eikä ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Työttömyysturvalain voimassa olevan 8 luvun 4 §:n mukaan odotusaika on kestoltaan viisi kuukautta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mainittua viiden kuukauden korvauksetonta ajanjaksoa verraten pitkänä, mutta ei perustuslain vastaisena (PeVL 50/2005 vp, s. 3/I). Sama koskee myös nyt ehdotettua 21 viikon jaksoa, joka käytännössä vastaa nykyistä sääntelyä.

Yliopisto-opintojen keskeyttäminen

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi työttömyysturvalain voimassa oleva säännös oikeudesta työttömyysetuuteen, kun yliopisto-opinnot on keskeytetty vähintään vuodeksi. Säännöksellä on esityksen perustelujen mukaan ha-

luttu luoda yliopistossa opiskeleville mahdollisuus saada työttömyysetuutta aikana, jolloin yliopistosta ei voinut erota. Vuoden 2006 jälkeen opinto-oikeudesta luopuminen on rinnastunut oppilaitoksesta eroamiseen, joten poikkeussäännökselle ei enää ole perusteita. Säännöksen kumoamisen tarkoituksena on saattaa yliopisto-opiskelijat työttömyysetuuden saamisen edellytysten osalta samaan asemaan muissa oppilaitoksissa opiskelevien kanssa.

Etuusjärjestelmään ehdotettu muutos on perustuslain 6 §:n kannalta asianmukainen, eikä se näyttäisi muodostuvan myöskään perustuslain 19 §:n kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta pitää kuitenkin mahdollisena, että ehdotettu sääntely saattaa yksittäistapauksissa rajoittavasti tulkittuna mahdollistaa tilanteita, joissa perustuslain 19 §:n 2 momentin soveltamisalan piiriin kuuluva henkilö ei saisi säännöksen edellyttämää perustoimeentulon turvaa. Perusoikeusudistuksen esitöissä ja valiokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että perustoimeentuloa turvaavat järjestelmät ovat sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II). Lakia onkin edellä mainittujen tilanteiden välttämiseksi sovellettava perusoikeusmyönteisesti.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 35/2012 vp — HE 134/2012 vp

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk (osittain)
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok
	Anna Kontula /vas	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Jukka Kopra /kok	Kimmo Sasi /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.