

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 43/2001 vp**

Hallituksen esitys työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 161/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työ- ja tasa-arvoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, työministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti, vastaava tutkija Maija Sakslin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Raija Huhtanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapolvelulakia, työttömyysturvalakia, työmarkkinatuesta annettua lakia ja työllisyyslakia. Esitys on osa laajempaa kokonaisuutta, jolla pyritään jatkamaan työvoimapolitiikan uudistusta, ehkäisemään syrjäytymistä ja köyhyyttä sekä lisäämään työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kannustavuutta muun muassa etuuksia tarkistamalla.

Työttömän työnhakijan ja työvoimatoimiston yhteistyötä sekä työnhakijan omatoimista työnhakua tehostetaan korostamalla työnhakusuunnitelman merkitystä. Työharjoittelu työllistymistä edistävänä toimenajataan koskemaan ammatillista koulutusta vailla olevia, työmarkkinatukijärjestelmän piiriin kuuluvia nuoria. Muiden työttömien kohdalla otetaan käyttöön

uusi ilman työsuhdetta toteutettava toimi, työelämävalmennus työpaikalla.

Säännöksiä ilman työsuhdetta toteutettaviin toimiin osallistuvan oikeusasemasta täsmennetään ottamalla lakeihin muun muassa säännökset toimen viikottaisesta ja päivittäisestä kestosta. Matka- ja muiden ylläpitokustannusten korvauksia korotetaan ja yhtenäistetään.

Työnantajalle maksettavan työmarkkinatuen, ns. yhdistelmä-tuen, myöntämisedellytyksiä muutetaan niin, että tuen enimmäisaika pidentään vuodesta kahteen vuoteen henkilöä kohti.

Työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen saamisedellytykseksi säädetään toimiminen yksilöidyn työnhakusuunnitelman mukaisesti sen jälkeen, kun työttömyys on kestänyt vähintään viisi kuukautta. Jos työtön työnhakija olennaisesti jättää ilman pätevää syytä toteuttamatta

työnhakusuunnitelmaansa, hänellä ei ole oikeutta etuuksiin kahden kuukauden ajalta. Vastavasti rajoitetaan hänen velvollisuuttaan ottaa vastaan eräitä työvoimapoliittisia toimenpiteitä, jos ne eivät sisälly työnhakusuunnitelmaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon paitsi perustuslain 19 §:n 2 momentti, myös 18 §:n 2 momentti, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Keskeinen perusoikeussäännös esityksen kannalta on myös perustuslain 6 §:n 2 momentti, joka kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyt-

tävää syytä eri asemaan muun muassa iän perusteella. Lakiehdotuksissa on lisäksi otettu huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentin edellytys, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Ilman työsuhdetta toteutettaviin työvoimapoliittisiin toimiin osallistuvan oikeusaseman täsmentämisen taustalla todetaan olevan uusitun työsopimuslain lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla.

Ehdotetut lait eivät esityksen mukaan loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työnhakusuunnitelma

Esitykseen sisältyy useita kohtia, joiden myönteisenä päätarkoituksena on perustuslain 80 §:n 1 momentin sääntelyä vastaavasti täsmentää lain tasolla yksilön oikeusasemaa. Esityksen keskeinen tavoite kuitenkin on korostaa aktiivisen työnhauksen merkitystä erityisesti työnhakusuunnitelman laatimis- ja noudattamisvelvoitteen kautta. Yksilöity työnhakusuunnitelma on 1. lakiehdotuksen 10 c §:n mukaan yleensä laadittava viimeistään silloin, kun työttömyys on kestänyt viisi kuukautta, minkä lisäksi pitkäaikaistyöttömällä on oikeus uudistettuun työnhakusuunnitelmaan. Tällainen työnhakija on 10 e §:n nojalla velvollinen toteuttamaan suunnitelmaa ja ilmoittamaan sen toteuttamisesta työvoimatoimistolle.

Työnhakusuunnitelman sääntelyyn liittyy työttömyysturvajärjestelmässä 2. lakiehdotuksen 9 §:n 2 ja 4 momentin perusteella päiväraha-oikeuden menetyksiksi kahdeksi kuukaudeksi, jos työnhakija kieltäytyy osallistumasta suunnitelman laatimiseen tai ilman pätevää syytä kieltäyty-

tyy työvoimaviranomaisen tarjoamasta, suunnitelmaan kuuluvasta työelämävalmennuksesta, työkokeilusta työpaikalla tai kohtuulliseksi katsottavasta niihin rinnastettavasta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä taikka laiminlyö ilman pätevää syytä suunnitelmansa toteuttamisen. Työmarkkinatukijärjestelmässä samaa seuraamusta koskee 3. lakiehdotuksen 17 §.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Tämä säännös asettaa perusoikeusuudistuksen mukaan lainsäätäjälle velvoitteen "taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan" (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslaki ei kuitenkaan sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 17/1995 vp, s. 2—3, PeVL 17/1996 vp, s. 2, PeVL 25/1997 vp, s. 3 ja PeVL 44/2000 vp, s. 3/I).

Valiokunta on käytännössään katsonut, että nämä ehdot voivat rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa

sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Turvan saamisen ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi.

Korvaukseton ajanjakso säilyy hallituksen esityksessä nykyisenä, mutta tällainen sanktio liitetään uudistuksessa uuteen perusteeseen, yksilöityyn työnhakusuunnitelmaan. Suunnitelman on tarkoitus olla yksityiskohtainen, mikä on omiaan vahvistamaan työnhakijan asemaa. Valiokunta katsoo tähän astiseen käytäntönsä viitaten, että tällainen uudistus on ongelmaton perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ja on sitä paitsi hyvin sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 2 momentin säännösten kanssa. Asian jatkokäsittelyssä on kuitenkin asianmukaista selvittää, miksi 2. ja 3. lakiehdotuksen asianomaisissa sääntelyissä on sanonnallisia eroavuuksia.

Muita seikkoja

2. lakiehdotuksen siirtymäsäännös. Ehdotetun siirtymäjärjestelyn mukaan työttömyysturvajärjestelmässä ei sovelleta työnhakusuunnitelman laatimiseen ja sen laiminlyöntiin kytkeytyviä seuraamuksia niihin, jotka lain voimaan tullessa ovat työttöminä ja joilla on oikeus työttömyyspäivärahaan lain 26 §:n 2 momentissa mainitulla

perusteella. Tarkoitus on, että suunnitelman merkitsemään uuteen aktivointitoimeen liittyvää sanktiointia ei kohdisteta 57 vuotta täyttäneisiin työttömiin, joilta ei tähän asti ole vaadittu aktiivisia toimenpiteitä. Sääntelyn taustalla voidaan nähdä pyrkimystä sen turvaamiseen, että iäkkäitä työttömiä ei saateta kokonaan uudenaikaiseen tilanteeseen. Käsillä on valiokunnan mielestä sellainen hyväksyttävä peruste, joka perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta oikeuttaa näiden työttömien muista eroavan kohtelemisen.

3. lakiehdotuksen 6 §. Työharjoitteluun työpäikällä voidaan ehdotuksen mukaan osoittaa alle 25-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva työmarkkinatuen saaja, kun taas muut työmarkkinatuen saajat ovat työelämävalmennusmahdollisuuden piirissä. Lakiehdotuksen 11 a §:stä taas seuraa, että ylläpitokorvausta maksetaan yleensä vain työelämävalmennuksen aikaisista matka- ja muista ylläpitokustannuksista.

Tällaisten erottelujen tekeminen nuorten ammattikoulutusta vailla olevien ja muiden työmarkkinatuen saajien välillä on valiokunnan käsityksen mukaan hyväksyttävää (vrt. PeVL 32/2000 vp, s. 2). Työharjoittelun tarkoituksena on vasta työelämään tutustuttaminen ja perehdyttäminen, kun taas työelämävalmennuksessa tuetaan työelämään paluuta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 43/2001 vp — HE 161/2001 vp

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
	Pekka Nousiainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Heli Paasio /sd	Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.