

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

14 päivänä huhtikuuta 1993

Lausunto n:o 6

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä helmikuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 359/1992 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola ja ylitarastaja Olavi Myllyharju sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, pääjohtaja Tapio Leskinen, oikeustieteen tohtori Matti Mikkola, professori Ikka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi työttömyysturvalakiin useita yksittäisiä muutoksia, joista monia luonnehditaan esityksessä täsmennyksiksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisperusteluissa tarkoitettaneen, ettei lakiehdotus merkitse sellaista toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä, jota valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa on tarkoitettu asianomaisen hallituksen esityksen (HE 234/1991 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antaman mietinnön (PeVM 7/1991 vp) mukaan.

Valiokunnan kannanotot*Työttömyysturva perusoikeutena*

Nykyistä työttömyysturvalakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 4/1984 vp)

hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin nojautuen, että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon sijalle silloin, kun valtiovalta ei kykene järjestämään työnteon mahdollisuutta. Työttömyysturvan tällainen luonne toissijaisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johtuvana valtiovallan velvollisuutena ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan voi muodostua sinänsä esteeksi järjestellä tavallisella lailla esimerkiksi työttömyysturvan saamisedellytyksiä ja materiaalista sisältöä (PeVL 34/1992 vp). Hallituksen nyt esittämät työttömyysturvalain muutokset 47 §:ää lukuun ottamatta kuuluvat hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta arvioituna valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan.

Lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan asetuksella säädetään, mitä vapaaehtoistyötä tai siihen rinnastettavaa toimintaa työtön henkilö voi harjoittaa työttömyyspäivärahoikeuttaan menettämättä. Ehdotus merkitsee sitä, että työmarkkinoiden käytettävissä olevalta henkilöltä, joka täyttää lain 5 §:n edellytykset, voitaisiin hänen harjoittamansa vapaaehtoistyön takia evätä asetuksen nojalla työttömyyspäiväraha. Näin avointa delegointia ei valiokunnan käsityksen mukaan voida työttömyyspäivärahoikeuden valtiosääntöoikeudellisten kytkentöjen vuoksi säätää tavallisessa laissa ilman, että laissa ovat materiaaliset perusteet vapaaehtoistyön vaikutuksesta päivärahan saantiin. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että joko lakiin sisällytetään asianmukaiset säännökset mainitusta seikasta tai ehdotettu asetuksenantovaltuus poistetaan. Tällä tavoin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Toimeentulon lakisääteinen perusturva

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi,

joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säättämistä tai valtiiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen n:o 234/1991 vp perustelujen mukaan "vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamäärisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso". Samojen perustelujen mukaan toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluvat työttömyysturvalaissa tarkoitetut peruspäiväraha lapsikorotuksiin sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa. Perustuslakivaliokunta luonnehti mietinnössään n:o 7/1992 vp esitykseen sisältyvää etuusluetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi perusturvaan kuuluvista etuuksista ja siten hyväksyi sen käsityksen, että ainakin edellä mainitut etuudet kuuluvat toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Mainitussa mietinnössään valiokunta tarkasteli lisäksi kysymystä siitä, milloin jonkin lainmuutoksen on katsottava heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturvaa tavalla, joka vie heikennyksen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin suojalausekkeen piiriin eli lepäämäänjättämismahdollisuuden alaiseksi. Valiokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että "suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ... ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin veran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta".

Työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista monet ovat lain käsitelmäärityksiä tarkentavia tai luonteeltaan tähän verrattavia (esim. 5.6 §:n, 7 a §:n ja 8 §:n muutokset) taikka liittyvät esimerkiksi eri etuusjärjestelmien yhteensovittamiseen (esim. 5.1 §:n ja 26 §:n muutokset).

Valiokunta on arvioinut valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta lakiehdotuksen 5 §:n 2 ja 5 momenttia sekä 9 §:n 1 momenttia.

Lain 5 §:n 2 momenttiin sisältyvää määrittelyä siitä, milloin henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, ehdotetaan täydennettäväksi luet-

telolla tilanteista, joissa henkilön katsotaan olevan työmarkkinoiden ulkopuolella. Sääntelyn merkitys on siinä, ettei näissä tapauksissa olisi tarpeen tehdä eri työtarjousta.

Ehdotetusta luettelosta ei yleisesti ottaen ole huomauttamista. Luettelon loppuun on kuitenkin lisätty yleislausekkeen kaltainen maininta "muusta niihin rinnastettavasta syystä". Momentin alussa jo nykyisin olevan yleismäärittelyn valossa tämä lisäys vaikuttaa aiheettomalta. Jos lisäyksellä kuitenkin todella tarkoitetaan jotain uutta kyseiseen yleismäärittelyyn verrattuna, lisäys mahdollisesti antaisi perusteen puuttua työttömyysturva-oikeuteen tavalla, jonka voitaisiin katsoa heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä poistaa momentista kyseinen yleislausekkeen kaltainen maininta. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan tältä osin arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Lain 5 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi uusin säännöksiin yrittäjän oikeudesta työttömyysturvaan. Voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentin nojalla yrittäjätoimintaa harjoittava on oikeutettu työttömyysturvaan, jos yritystoiminnan vaatima työ määrä on niin vähäinen, ettei se ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Ehdotetussa 5 §:n 5 momentissa on pyritty käytäntöä silmällä pitäen selventämään, milloin yritystoiminnan keskeytymisen johdosta syntyy oikeus työttömyysturvaan. Yrittäjälle asetettaisiin näissä tapauksissa eräänlainen odotusaika, jonka täyttymisen jälkeen oikeus päivärahan saamiseen vasta on olemassa. Ehdotuksen mukaan henkilöä pidetään päätoimisena yrittäjänä siihen ajankohtaan asti, jona yritystoiminta on ollut todisteellisesti keskeytynyt vähintään kuuden kuukauden ajan.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen todisteluun liittyvä määräaika soveltuu huonosti siihen työttömyysturvajärjestelmän taustalla keskeisesti olevaan seikkaan, että työttömyysturvaan on oikeutettu henkilö, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä. Kun ehdotusta verrataan voimassa olevan lain 1 §:n 2 momenttiin, on havaittavissa ehdotuksen tiukentavan nykyistä oikeustilaa. Voimassa olevan lain perusteella riittää sen osoittaminen, että yritystoiminnasta johtuva työ määrä vähäisyytensä takia ei ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Käytännössä on kuitenkin edellytetty, ettei kysymyksessä ole sellainen

yritystoiminnan luonteesta sinänsä johtuva tai muutoin tilapäinen keskeytys, joka luonnostaan liittyy yrittäjäriskiin. Lakiehdotus merkitsisi sitä, että tällaisen tilanteen tulisi jatkua vähintään kuusi kuukautta, ennen kuin oikeus työttömyysturvaan syntyy. Tällaisena, kaavamaisen määräjän sisältävänä lakiehdotus heikentää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuihin tavoin toimeentulon lakisääteistä perusturvaa ja on siksi jätettävissä lepäämään. Jos kuitenkin kyseinen aikamääre poistetaan 5 §:n 5 momentista, voidaan lakiehdotus tältä kannalta arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Valiokunta on 5 §:n 5 momentin perustelujen osalta kiinnittänyt huomiota vielä siihen, että yritystoiminnan keskeytymistä arvioitaessa edellä mainitun työmääränäkökohdan lisäksi merkitystä olisi myös sillä, että yritys ei ole tuottanut kohtuulliseksi katsottavaa toimeentuloa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi arvioida, kuinka hyvin tämä perusteluista ilmenevä näkemys soveltuu työttömyysturvajärjestelmän nykyisiin perusteisiin.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentti koskee oikeutta työttömyyspäivärahaan tapauksissa, joissa henkilö on omalla toiminnallaan aiheuttanut työsuhteen päättymisen tai saanut aikaan sen, ettei työsuhdetta synny. Ehdotukseen sisältyy edelliseltä osalta nykyisen odotusajan pidentäminen kuudesta kahdeksaan viikkoon. Yhteistoimintamenettelystä kieltäytymiseen liittyisi uusi kuuden viikon odotusaika. Valiokunnan käsityksen mukaan näitä työttömyyspäivärahan saamisedellytysten tiukennuksia, kun niiden taustalla on myös asianomaisen oma käyttäytyminen, on pidettävä sillä tavoin vähäisinä, että lakiehdotus voidaan niistä huolimatta käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

33 §

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan uutta säännöstä sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta antaa työttömyyskassoille sitovia määräyksiä

menettelykysymyksistä. Koska on valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeää, että ministeriön toimivalta ulottuu vain menettelymääräysten antamiseen, perustuslakivaliokunta ehdottaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi, olisiko tätä seikkaa erikseen korostettava lakitekstissä esimerkiksi seuraavasti: "... oikeus antaa työttömyyskassoille sitovat määräykset menettelystä tässä laissa tarkoitettuja etuuksia myönnettäessä, maksettaessa ja takaisin perittäessä".

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan n:o 33/1992 vp yleistä arvostelua toimeentulon perusturvaa koskevien hallitusten esitysten valmistelun puutteellisuuksista. Nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä voidaan säätämisyjärjestysperustelujen osittaisen virheellisuuden ja mitäänsanomattomuuden lisäksi todeta, että esityksen perusteluissa monin kohdin vedotaan työttömyysturvalakia sovellettaessa noudatettuun käytäntöön vaivautumatta kuitenkaan selostamaan käytännön sisältöä.

Mainitussa lausunnossa jo todetun uudistaen valiokunta edellyttää, että seläisissä hallituksen esityksissä, joihin sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä on arvioitava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin perusteella, eritellään ehdotettujen säännösmuutosten taloudellisia vaikutuksia yksilöille tavalla, joka antaa kelvollisen pohjan kyseiselle valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan, jos valiokunnan 47 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että tällöin lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei, jos valiokunnan 5 §:n 2 ja 5 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, voida jättää lepäämään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Koskinen,

Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Näsi, Varpasuo, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen von Bell.

Eriäviä mielipiteitä

I

Emme ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön käsitykseen työttömyysturvalain muutosehdotuksen käsittelyjärjestyksestä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan henkilö ei olisi työmarkkinoiden käytettävissä sellaisena aikana, jona hän olisi muun säännöksessä lueteltuihin syihin rinnastettavan syyn johdosta estynyt ottamasta vastaan työtä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei olisi tehty yksilöityä työhönoitusta tai vaikka häntä ei olisi osoitettu koulutukseen. Kuten lausunnossa on todettu, valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä poistaa momentista kyseinen yleislausekkeen kaltainen maininta, joka voisi viedä työttömältä henkilöltä toimeentuloturvan hyvinkin kyseenalaisilla perusteilla.

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että ”muun niihin rinnastettavan syyn” yleislausekkeen säilyttäminen johtaisi siihen, että lakiehdotus olisi jätettävissä lepäämään lakisääteistä perusturvaa loukkaavana valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen. Mielestämme hallituksen esitykseen tältä osin sisältyvä yleisvaltuus työttömyysturvan katkaisemiseen ”muun syyn” perusteella on niin selvässä ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädetyn kansalaisten työvoiman suojelun sekä hallitusmuodon 5 §:ssä säädetyn kansalaisten yhdenvertaisuuden kanssa, että lakiehdotus 5 §:n 2 momentin osalta olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän työttömyysturvalain muutosehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan pidennettäisiin ns. rangaistuskarenssia kuudesta kahdeksaan viikkoon, jos henkilön katsottaisiin ilman pätevää syytä eronneen työstään tai itse aiheuttaneen työsuhteen päättymisen. Kahdeksan viikon karenssiaikana työtön

henkilö olisi kokonaan työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolella. Kysymyksessä ei ole sellainen vähäinen tarkistus, joka ei heikentäisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettuihin tavoin toimeentulon perusturvaa. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä n:o 7/1992 vp todettiin nimittäin, että ”ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta voitaisiin esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta”. Kun tässä tapauksessa karenssin pidennys poistaisi kahdeksi viikoksi toimeentuloturvan kokonaan, he eivät saisi etuutta riittävän suurena tai lainkaan, vaikka työttömyyspäiväraha kokonaisuutena arvioiden olisi välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta.

Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan lausunnon ponnen olisi tullut kuulua seuraavasti:

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan, jos valiokunnan 5 §:n 2 momentista ja 47 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että tällöin lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei, jos valiokunnan 5 §:n 5 momentista ja 9 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, voida jättää lepäämään.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1993

Johannes Koskinen

Matti Vähänäkki

Aarno von Bell

Yhdyn edellä olevaan mielipiteeseen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin edellyttämästä käsittelyjärjestyksestä.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1993

Arja Alho

II

1. *Huomautukset jaksoon "Työttömyysturvasta perusoikeutena"*

5 §:n 2 mom. Säännökseen ehdotettavalla muutoksella määriteltäisiin tilanteet, joissa ilman työtarjousta voidaan katsoa henkilön olevan työmarkkinoiden ulkopuolella. Ehdotuksen mukaan henkilö ei ole työmarkkinoiden käytävissä sellaisena aikana, jona hän on matkan, kertausharjoitusten, asevelvollisuuden, vapausrangaistuksen, sairaalassa tapahtuvan hoidon ja muuhun tähän verrattavan laitoshoidon tai niihin rinnastettavan syyn johdosta estynyt ottamasta vastaan työtä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei ole tehty yksilöityä työhönoisotusta tai häntä ei ole osoitettu koulutukseen.

Tältä osin esityksen oleellinen kohta on se, että määritelmän luettelossa ilmenevät asiatilantit viittaavat olosuhteisiin, kun taas luettelon lopussa on käytetty ilmaisua "syy". Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan todeta, että tämä saattaa muodostaa uudenlaisen tuen epäämisperusteen. Tässä tapauksessa saatettaisiin työttömyysturva evätä myös henkilön ominaisuuksiin liittyvistä syistä, joiden osalta arvion tekeminen jäisi työvoimaviranomaisille (työvoimatoimikunnille). Näin työttömyysturva evättäisiin nykyisen työttömyysturvalain 5 §:n 2 momentin suomaan harkintavaltaan nähden aivan uusilla perusteilla. Tällä perusteella on ilmeistä, että esityksen 5 §:n 2 momentin soveltaminen merkitsisi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännöksen ja siihen tulkinnalla sisällytetyn työttömyysturva-oikeuden rikkomista. Perustuslakivaliokunta on työttömyysturvalakia vuonna 1984 säädettäessä nimenomaan korostanut sitä, että HM 6.2 §:n sisältämän työn oikeuden toissijaisena merkityksenä on kansalaisten oikeus työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan (kun työtä ei ole tarjottavissa, on tarjottava mahdollisuus työttömyysturvaan).

Toisin kuin valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa esityksen 5 §:n 2 momentin osalta katsomme, että mikäli luettelon lopusta ei poisteta viittausta "muusta niihin rinnastettavasta syystä", lakiesitys tulee säätää HM 6.2 §:n sisältämään työttömyysturva-oikeuteen puuttuvana myös tällä perusteella valtiopäiväjestyksen 67 §:ssä edellytetyssä vaikeutetussa sääätämisyjärjestyksessä.

9 §:n 1 mom. Esityksellä nostetaan työstä itse eronneiden rangaistuskarensi kuudesta kahdek-

saan viikkoon. Esityksen mukaan henkilö, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kahdeksan viikon ajalta. Tämän lisäksi momenttiin esitetään lisättäväksi kuuden viikon käyttäytymiskarensi seuraavilla syillä:

"Henkilö, joka toistuvasti kieltäytyy työvoimaviranomaisten tarjoamista työkyvyn tai työkyvyn selvitämiseen pyrkivistä toimenpiteistä taikka muista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä tai joka kieltäytyy antamasta työnvälityslaisissa (248/59) tarkoitettuja selvityksiä, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kuuden viikon ajalta. Aika lasketaan siitä päivästä, jona kieltäytyminen on tapahtunut."

Molempien säännösten perusajatuksena näyttää olevan työvoiman "simputtaminen" lisäämällä korvauksetonta aikaa. Jälkimmäisellä säännösehdoituksella palautetaan 1960—70-luvulla käytössä olleet kurinpidolliset karenssit, joiden peruste on se, että henkilö ei käyttäydy työvoimaviranomaisten edessä niin kuin viranomaisen haluaa. Lisäriteerinä on, että henkilö kieltäytyy käyttäytymisvaatimuksesta toistuvasti.

Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan todeta, että esityksen tarkoittamat ehdotukset merkitsevät uusia hylkäysperusteita nykyiseen lakiin nähden ja ne tulevat kiristämään käytäntöjä lain soveltamisessa. Näillä perusteilla katsomme, että lakiesitys tämänkin muutoksen vuoksi edellyttää — jollei esitystä tältä osin poisteta — perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Koska edellä mainittua esitystämme valiokunnassa ei hyväksytty, esitimme tehtäväksi valiokunnan lausunnon perusteluihin seuraavan lisäyksen:

"Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yhteistoimintamenettelystä kieltäytymiseen liittyvän uuden odotusajan johdosta siihen, että työnvälityslaisissa tarkoitettujen selvitysten antamatta jättäminen johtaisi jo sellaisenaan uuden odotusajan soveltamiseen. Selvitysten antamisen jälkikäteen ei ilmeisestikään katkaisisi odotusaikaa. Valiokunnan mielestä näin kaavamainen sääntely ei ole täysin sopuoinnussa oikeussuojanäkökohtien kanssa. Tältä kannalta olisi suositeltavampaa säätää esimerkiksi niin, että kyseinen osotusaika tulisi noudatettavaksi, mikäli henkilö on toistuvasti tai työvoimaviran-

omaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa kieltäytynyt antamasta tarkoitettuja selvityksiä.”

47 §. Yhdymme valiokunnan lausunnossa tehtyihin huomautuksiin lakiesityksen 47 §:stä, joka saattaa merkitä syvällistä puuttumista työttömien kansalaisten perusoikeuden suojaan.

2. Huomautukset jaksoon ”Toimeentulon lakisääteinen perusturva”

5 §:n 5 mom. Esityksen 5 §:n 5 momentissa yrittäjän oikeudelle saada työttömyysturva yritystoiminnan päätoimisuuden lakkaamisen jälkeen asetettaisiin uusi, vähintään kuuden kuukauden pituinen karenssi.

Tältä osin yhdymme valiokunnan lausunnossa esitettyyn, jonka mukaan esitys tältä osin saattaa lakiehdotuksen lepäämäänjättämissuojan piiriin (VJ 66.7 §), mikäli kaavamaisista aikamääreitä ei poisteta esityksestä.

5 §:n 6 mom. Tältä osin lakiin tehtävä täsmennys siitä, milloin opiskelu sulkee työttömän työttömyysturvan ulkopuolelle, tulee koskettamaan muun muassa niitä, jotka ammattiin valmistuttuaan täydentävät opintojaan tai jatkavat opintojaan sivutoimisesti ilman, että opintojen suorittaminen muodostaisi esteen kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Tämä seuraa lakiin kirjoitettavaksi esitettävästä seuraavasta olettamasta (legaalinen presumptio):

”Henkilön, joka on opiskellut aiemmin päätoimisesti, opiskelu katsotaan päätoimiseksi siihen saakka, kun hän on päättänyt opintonsa tai on ne todistettavasti keskeyttänyt.”

Lakiesityksen 5 §:n 6 momentin säännösmuotilulla — ”kun hän on päättänyt opintonsa” — ei tarkkaan kohdenneta karsintaperustetta koskemaan vain tiettyjä opintoja eikä määrittellä tarkemmin sitä, milloin opinnot ovat päättyneet. Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan arvioida, että säännöksen käyttäminen sulkee pois työttömyysturvasta jopa tuhansia sellaisia työttömiä, jotka harjoittavat omaehtoisia opintoja (iltaopiskelijat ja etäopiskelijat), vaikka he olisivatkin työmarkkinoiden käytettävissä. Mikäli esityksellä nimenomaisesti tavoitellaan työttömien passivoitinta, on tätä tavoitetta syytä arvioida sen tarkoituksenmukaisuuden kannalta sosiaali- ja terveysturvaliokunnan mietinnössä erikseen.

Esityksen 5 §:n 6 momentti merkitsee käsityksemme mukaan niin laajaa puuttumista työttömien perusturvaan, että lakiesitys tämänkin

vuoksi — ellei aikaisempia opintoja koskevaa laillista olettaa poisteta esityksestä ja edellytetä opiskelun olevan myös reaalisesti päätoimista ja estävän työn vastaanottamisen — tulee säätää lepäämäänjättämissuojan piirissä (VJ 66.7 §).

7 §:n 5 mom. Säännöksessä esitettäisiin laajennettavaksi työn vastaanottovelvollisuus työsäkäyntialueen ulkopuolella oleviin työkohteisiin myös yksinäisten, yli 50-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osalta. Nykyinen säännös on koskenut vain yksinäisiä alle 50-vuotiaita työttömiä. Esityksen perustelujen mukaan 7 §:n 5 momentissa tarkoitettua työkohteen vähimmäisvaatimuksina (jotta muuttovelvollisuus voitaisiin asettaa) on mm. työn pysyväisluonteisuus ja kokoaikaisuus ja että se on toimeentulon turvaava. Mikäli asianomainen kieltäytyy työstä eikä hän voi osoittaa pätevää syytä kieltäytymiselleen, hän menettää päivärahaoikeutensa. Puuttumatta tässä yhteydessä sen tarkemmin ”painavaa syytä” koskevaan määrittelyyn, joka on tällä hetkellä osin asetuksenvaraisesti säädetty, katsomme, että esitys tämänkin osalta saattaa merkitä toimeentulon perusturvaan puuttumista siinä määrin, että lakiehdotus tulisi säätää lepäänjättämismahdollisuuden puitteissa (VJ 66.7 §:n mukaan). Tältä osin kantamme poikkeaa valiokunnan lausunnosta.

7 a §, 8 § ja 9 §:n 4 mom. Esitykset sisältävät kaikki erikseen sellaisia yksityiskohtia, että asiantuntijalausuntohin viitaten niiden voidaan arvioida merkitsevän puuttumista kansalaisten toimeentulon perusturvaan tavalla, jonka vuoksi laki on säädettävä lepäämäänjättämissuojan puitteissa, mikäli niitä ei poisteta lakiesityksestä.

33 §. Yhdymme valiokunnan lausunnossa esitettyyn huomautukseen 33 §:n osalta, jotta sosiaali- ja terveysturvaliokunta rajaisi laissa ministeriölle kuuluvan työttömyyskassoihin kohdistuvan norminantovallan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

Näiden muutosehdotusten lisäksi esitimme valiokunnan hyväksyttäväksi seuraavan lausuman:

”Lisäksi valiokunta edellyttää toimeentulotukea koskevan lainsäädännön uudistamista siten, että lainsäädäntö tarjoaisi lakisääteisen oikeuden toimeentulon riittävään perusturvaan.”

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää,

että lakiehdotus voidaan, jos valiokunnan 5 §:n 2 momentista sekä 9 §:n 1 momentista sekä 47 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1993

Ensio Laine

että tällöin lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen ei, jos valiokunnan 5 §:n 5 ja 6 momentista, 7 §:n 5 momentista, 7 a §:stä, 8 §:stä ja 9 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, voida jättää lepäämään.

Raimo Vistbacka

