

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Eero Janhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Toomas Kotkas
- professori (emerita) Raija Huhtanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettua lakia, työttömyysturvalakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia on tarkasteltu erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetyn velvollisuuden edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön, 19 §:n 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan, 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden, 80 §:ssä säädetyn lailla säätämisen vaatimuksen ja 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2021 vp

Hallitus katsoo, että esitetyjä muutoksia ei ole pidettävä perustuslain vastaisina. Erityisesti kuntien itsehallintoon ja työllistymissuunnitelman laatimiseen liittyvien seikkojen sekä työttömyysetuuden edellytyksenä olevan työnhakuvelvollisuuden periaatteellisen merkityksen takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esitys liittyy tavoitteeseen uudistaa työttömien palveluita sekä kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa.

(2) Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksen päämääränä on perustuslain 18 §:n 2 momenttia edeltäneen hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin valmisteluasiakirjojen mukaan mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (HE 309/1993 vp, s. 68, PeVM 25/1994 vp, s. 10).

(3) Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin ehdotetaan tuettavaksi siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tapaa työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Työttömyysturva-oikeuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijalle ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus hakea tiettyä määrää työmahdollisuuksia. Korvauksettomien määräaika- eli niin sanottujen karenssien kestoja porrastetaan ja lyhennetään.

Työnhakuvelvollisuus

(4) Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös työllistymissuunnitelmaan sisällytettävästä työnhakuvelvollisuudesta. Hallituksen esityksen (s. 90) mukaan ehdotetun palveluprosessin tavoitteena on turvata perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyjen tavoitteiden toteuttaminen. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan näin ollen katsoa olevan perustuslain kannalta hyväksyttävä tavoite. Koska työnhakuvelvollisuuden toteuttamisella on vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta, on työnhakuvelvollisuutta arvioitava valtiosääntöisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatus perustoimeentulon turvan kannalta.

(5) Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarve-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2021 vp

harkinnasta sekä menettelymuodoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 70 sekä mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2).

(6) Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3—4 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2—3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 34/1996 vp, s. 2—3). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

(7) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 44/2000 vp, s. 3/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1995 vp, s. 2/II), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Etuuksien saamisen ehdot voivat myös 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 (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

(8) Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetettavat edellytykset ovat voineet työttömyystilanteissa rakentua esimerkiksi sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös työttömän työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllistymistään edesauttaviin toimiin (ks. PeVL 50/2005 vp). Valiokunta on hyväksynyt etuuden kytkemisen velvollisuuteen osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siinä sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan (PeVL 44/2000 vp, s. 3) ja pitänyt sallittuna ammatillista koulutusta vailla olevien työmarkkinatukioikeuden kytkemistä työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistumiseen (PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt ongelmattomana mallia, jossa työttömien ei ollut yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää etuuksien tasoon kytkettyä aktiivisuusvaatimusta (PeVL 45/2017 vp, s. 5).

(9) Nyt säädettäväksi ehdotettu työnhakuvelvollisuus koskee täysimääräisesti lähtökohtaisesti kaikkia työnhakijoita. Poikkeuksia on kuitenkin mahdollista tehdä tietyin edellytyksin tilanteessa, jossa työnhakija on palkkatuetussa työssä, osa-aikaisessa työssä, työkokeilussa, kuntoutuksessa tai työvoimakoulutuksessa taikka opiskelee omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna. Lisäksi määrällistä työnhakuvelvollisuutta on mahdollista tietyin edellytyksin alentaa, jos neljän työmahdollisuuden hakeminen ei ole mahdollista. Työnhakijaan liittyvistä seikoista otetaan huomioon hänen työkokemuksensa, koulutuksensa ja muu osaamisensa sekä hänen työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuo-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2021 vp

ja. Työnhakuvelvollisuus on myös mahdollista jättää kokonaan asettamatta tietyin edellytyksin työnhakijan henkilöön liittyvien ominaisuuksien ja työkyvyyttömyyden sekä päätoimisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun alkuvaiheessa.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota työttömän asemaa ja hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan sääntelyn monimutkaisuuteen. Kun kyse on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa turvaavasta etuusjärjestelmästä, tulisi työnhakijan kyetä säädettävän lain perusteella ennakoimaan, miten hänen toimintansa vaikuttaa hänelle perustuslaissa turvatun oikeuden toteutumiseen. Ehdotetut säännökset työnhakuvelvollisuudesta, sen täyttämistä ja sitä koskevista poikkeuksista sekä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä ja siihen liittyvistä sanktioista muodostavat tässä suhteessa varsin monimutkaisen kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta korostaa, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskysymyksessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluviin toimintoihin (PeVL 45/2016 vp, s. 3, ks. myös PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. PeVL 13/2020 vp ja PeVL 2/2018 vp).

(11) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan haettavien työmahdollisuuksien määrää voidaan alentaa, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, joihin työnhakija voisi työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva ammattitaitosuoja huomioon ottaen työllistyä.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säännöksen ehdotettuun sanamuotoon, jonka mukaan alentaminen olisi viranomaisen harkinnassa myös tilanteessa, jossa säännöksessä asetettavien edellytysten työnhakuvelvollisuuden alentamiselle arvioitaisiin olevan sinänsä käsillä. Ehdotetun sanamuodon merkitsemää, varsinaisen työmahdollisuuksien arvioinnin yli menevää harkintavaltaa ei voida pitää valiokunnan edellä kuvattu etuuden epäämistä ja työttömän syyksi luettavia seikkoja koskeva käytäntö huomioiden ongelmattomana. Sääntelyä on syytä tältä osin tämentää.

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan, ellei 5—7 §:stä johdu muuta, työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tulee sisällyttää kolme sellaista kuukauden kestävästä tarkastelujaksoa, jonka aikana työnhakijan on haettava neljää työmahdollisuutta. Esityksen perustelujen (s. 71) mukaan ensimmäinen tarkastelujakso voitaisiin asettaa työnhakijan edun mukaisesti alkuhaastattelussa alkamaan takautuvasti työttömyyden alkamisesta. Tällainen taannehtivuus työnhakijan vahingoksi asetettuna ei olisi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmattomaa.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää siten huomiota siihen, ettei tarkastelujaksojen alkamisajankohdan asettamisesta ehdoteta säädettäväksi 3 luvun 3 §:n 1 momentissa. Näin ollen taannehtivuuteen viittaavan perustelulausuman valossa jää epäselväksi, voidaanko tarkastelujakso asettaa takautuvasti myös työnhakijan vahingoksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelyn tarkoituksena ei ole ollut mahdollistaa tarkastelujakson tällaista asettamista. Sääntelyä on tältä osin täsmennettävä siten, että siitä käy sääntelyn tarkoituksen mukaisesti selkeästi ilmi,

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2021 vp

ettei tarkastelujakson asettaminen ole mahdollista takautuvasti työnhakijan vahingoksi. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen säätämislain sääntämisyksessä.

Rahoitusperiaate

(15) Työnhakijoiden palveluprosessia koskevia muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi työ- ja elinkeinotoimistojen lisäksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa.

(16) Ehdotettua sääntelyä on kuntakokeilussa mukana olevien kuntien osalta arvioitava perustuslain 121 §:n kannalta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

(17) Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

(18) Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa rahoitusperiaatteen toteutumisesta on huolehdittu siten, että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä on siirretty kokeilukuntiin siirtyvien tehtävien suhteessa. Hallituksen esityksen (s. 88—89) mukaan myös siinä esitettyjen muutosten toimeenpanemiseksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien resursseja vahvistettaisiin merkittävästi. Työ- ja elinkeinoministeriö on hallituksen esityksen mukaan tehnyt vuoden 2021 syksyllä esityksen henkilöstöresurssien jaosta työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien välillä. Resurssijako on perustunut vuoden 2021 tammi—kesäkuun työnhakijamäärien painotettuun keskiarvoon. Painotuksessa on otettu huomioon erityyppisten työnhakijaryhmien erot palveluprosessissa. Esitettyjen muutosten toimeenpanoon varattu määräraha olisi työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien käytössä vuoden 2022 alusta lukien.

(19) Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksestä ilmenevää mallia resurssien jakamisesta rahoitusperiaatteen näkökulmasta lähtökohtaisesti myönteisenä. Samalla valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa on tarkoitus kohdentaa merkittäviä lisäresursseja (70 miljoonaa euroa vuodessa) työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien toimintamenoihin vasta vuodesta 2023 alkaen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on syytä varmistua rahoituksen riittävydestä.

(20) Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa tarkoin ehdotetun muutoksen kustannusvaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin (ks. myös PeVL 8/2019 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 luvun 3 §:n 1 momentin täsmentämisestä tekemä valtiösääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 23.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen