**Valiokunnan lausunto PeVL 45/2017 vp– HE 124/2017 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 124/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Toomas Kotkas
- professori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Janne Salminen

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyyskassalakia ja sairausvakuutuslakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena on uudistaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa nopeampaan työllistymiseen kannustavaksi niin, että se lisää työllisten määrää 8 000 henkilöllä ja että sen vaikutukset valtiontaloudelle ovat neutraalit.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Valmis
5.0

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettuja muutoksia tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta sekä 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevan perusoikeussääntelyn kannalta. Hallituksen mielestä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska työttömyysetuuden tason alentamisessa on kyse uudentyyppisestä työttömyysetuuksien saamisen edellytyksestä, hallituksen esityksestä on hallituksen mukaan perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Ehdotetut muutokset ja niiden vaikutukset työttömyysetuuksiin*

Työttömyysturvalain 6 lukuun ehdotetaan uutta 3 a §:ää työttömyyspäivärahan maksamisesta alennettuna. Vastaava säännös otettaisiin lain 7 luvun uuteen 5 a §:ään työmarkkinatuen osalta. Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, maksetaan hänelle säännösten 1 momenttien mukaan seuraavilta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna. Ehdotettujen 2 momenttien mukaan alentaminen tehdään täyteen työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen ja sen suuruus on 4,65 prosenttia.

Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentti ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentti koskevat niitä edellytyksiä, joiden ollessa käsillä työttömyysetuuden saajat ovat olleet sillä tavoin aktiivisia, ettei heidän etuuksiaan alenneta. Etuutta saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, jos hän on kyseisenä aikana työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon (1 kohta). Pääsäännön mukaan työssäoloehdon täyttymiseen vaaditaan esityksen perustelujen mukaan työtä 18 tuntia kalenteriviikon aikana. Tästä on säädetty poikkeuksia työaikajärjestelyiltään epätavallisilla aloilla.

Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 2 kohdissa säädetään siitä, miten riittävä työssäolo laskettaisiin yrittäjänä tehdyssä työssä. Yrittäjän työssäoloehtoon laskettava työ määräytyy työansioiden perusteella. Jokainen kuukausi, jossa työansio on vuonna 2017 vähintään 1 047 euroa, lasketaan mukaan työssäoloehtoon. Jotta yrittäjien ja palkansaajien työssäolovaatimus olisi yhdenmukainen, yrittäjällä riittäisi päivärahan tason säilymiseen se, että hän ansaitsisi 65 maksupäivän jakson aikana yhden viikon työansioita vastaavan määrän, joka on 23 prosenttia siitä määrästä, joka yrittäjän työssäoloehtoehtoon vaaditaan kuukaudessa.

Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 3 kohdissa puolestaan säädetään siitä, että työllistymistä edistävään toimintaan osallistuminen viitenä päivänä olisi osoitus riittävästä aktiivisuudesta. Momenttien 4 kohdissa annetaan valtioneuvostolle toimivalta säätää asetuksella eräistä muista tilanteista, joissa työpaikalla toteutettava työllistymistä tukeva palvelu tai toiminta hyväksytään riittäväksi aktiivisuudeksi.

Jos aktiivisuusedellytys ei täyty, muutoksen vaikutus on esityksen perusteluiden (s. 7) mukaan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavan etuuteen ilman korotusosia noin 32,40 euroa kuu-

kaudessa ja pienentää kuukaudessa maksettavaa tukea noin 697 eurosta 664 euroon. Ansiopäivärahaa saavalla vaikutus on keskimäärin noin 66 euroa ja pienentää kuukaudessa maksettavaa päivärahaa arviolta noin 1 420 eurosta 1 353 euroon. Ansiopäivärahan saajalla vaikutus riippuu työttömyyttä edeltävistä tuloista, ja 1 000 euron työttömyyttä edeltävillä tuloilla vaikutus on noin 38 euroa, 2 000 euron tuloilla noin 58 euroa ja 3 000 euron tuloilla noin 78 euroa kuukaudessa, jos ei huomioida mahdollisia korotusosia.

*Perustuslain sääntely ja perustuslakivaliokunnan käytäntö perustoimeentulon turvassa*

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa 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 tarveharkinnasta 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).

Hallituksen esitys koskee työttömyyspäivärahaa ja työmarkkinatukea, jotka ovat perustuslain 19 §:n 2 momentin oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana turvaavia etuuksia.

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 mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 34/1996 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei näin ollen liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 4). 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).

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).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetettavat edellytykset ovat voineet työttömyystilanteissa rakentua esimerkiksi sen varaan, että asianomainen itse ak-

tiivisesti 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 työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen (PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp).

*Ehdotuksen arviointi*

Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Säätämisjärjestysperusteluissakin mainittuja työllistymisen edistämistä ja työttömyysjaksojen lyhentämistä voidaan pitää sinänsä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisina tavoitteina. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Hallituksen esityksessä tässä perustuslain kannalta hyväksyttävässä tarkoituksessa ehdotetaan asetettavaksi työttömyysetuuksien saamiselle työttömän aktiivisuuteen liittyviä ehtoja, joiden täyttämättä jääminen johtaisi etuuden alenemiseen. Ehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on kyse ennen kaikkea siitä, voidaanko asetettuja ehtoja pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta sallittuina.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan työnhakijalla on mahdollisuus omilla toimillaan vaikuttaa siihen, aleneeko hänen päivärahansa vai saako hän työttömyysetuutensa palkka- tai yritystoiminnan tulolla soviteltuna, jolloin vähäisten tulojen (300 euroa kuukaudessa) kohdalla etuus vielä maksettaisiin täytenä. Säätämisjärjestysperusteluissa myös korostetaan, ettei ehdotuksessa ole kyse myöskään työttömyysetuuden epäämisestä, vaan sen määrää koskevasta "kaavamaisesta laskusäännöksestä". Esityksen perustuslainmukaisuutta perustellaan lisäksi ehdotuksen sisältämällä säännöksellä, jonka mukaan aktiivisuusedellytystä ei sovellettaisi henkilöön, joka saa työkyvyttömyyden tai vamman perusteella etuutta, eikä sitä sovellettaisi aikana, jona henkilöllä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus eläkelaitoksessa. Näillä rajoituksilla pyritään perusteluiden mukaan turvaamaan niiden henkilöiden asema, joilla aktiivisuusedellytyksen täyttäminen lyhytkestoisella työllistymisellä olisi esimerkiksi työpaikalla tarpeellisten järjestelyiden vuoksi merkittävästi vaikeampaa kuin muilla työttömillä työnhakijoilla (s. 21—22).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että sen arvioitavina olleissa aikaisemmissa vastaavantyyppisissä esityksissä on ollut kysymys tilanteista, joissa etuuksien taso on kytketty työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin ehtoihin. Valiokunnan hyväksyttävinä pitämät ehdot ovat olleet 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 ja edellä viitatut lausunnot).

Hallituksen esityksen vaikutusarvio-osassa todetaan osin säätämisjärjestysperusteluiden kannalta ristiriitaisella tavalla, ettei työtön välttämättä itse voi aktiivisuudellaan vaikuttaa siihen, että etuuksien taso säilyy muuttumattomana. Siihen voi esityksen perustelujen (s. 7) mukaan "vaikut-

taa työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa niitä ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata."

Koska työttömillä ei edellä todetuista ja erilaisista yksilöllisistä syistä ole yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää lain tarkoittamaa aktiivisuusvaatimusta, ehdotusta ei voida pitää perustuslain kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että etuuden epäämisen pitää 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). Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä on sitä vastoin sen perusteluidenkin mukaan kyse "kaavamaisesta laskusäännöksestä" vailla yksilöllistä harkintaa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen ongelmallisuutta on mahdollista vähentää kahdella tavalla. Ensimmäinen on sen turvaaminen, että jokaiselle taataan tosiasiallinen mahdollisuus osallistua työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 3 kohdissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai säännösten 4 kohdissa tarkoitettuun toimintaan. Tämä tarkoittaisi kyseessä olevien palvelujen ja toimintojen tarjonnan lisäämistä. Valiokunnan mielestä tämäkään ei ole välttämättä riittävää, koska palvelun kattavaa saatavuutta ei voida säädösperusteisesti taata. Tämän vuoksi lakiehdotuksessa tulee valiokunnan mielestä varmistaa se, että henkilö, joka tekee kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan, ei joudu etuuden alennuksen kohteeksi. Tämä merkitsee, että lakiehdotuksen 6 luvun 3 a ja 7 luvun 5 a §:ää täydennetään esimerkiksi säännöksellä siitä, ettei etuutta alenneta, jos työnhakija ei ole onnistunut työllistymään taikka pääsemään työllistymistä edistävään palveluun hänestä itsestään riippumattomista syistä. Toinen tapa vähentää esityksen ongelmallisuutta on se, että työnhakijalla olisi mahdollisuus osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana. Tällainen sääntely myös poistaisi hallituksen esityksessäkin viitatut alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät ongelmat (ks. HE, s. 7—8).

Työttömyyspäivärahaa saava työtön voisi täyttää toimintavelvoitteensa myös olemalla viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla toteutettavassa työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa (6 luvun 3 a §:n 3 momentin 4 kohta). Työmarkkinatuella oleva työtön voisi vastaavasti täyttää velvoitteensa olemalla viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa, jonka ajalta henkilö on saanut työttömyyspäivärahaa työttömyyden perusteella (7 luvun 5 a §:n 3 momentin 4 kohta). Ensin mainitun säännöksen osalta hallituksen esityksessä todetaan (s. 17), että käytännössä kyse olisi työpaikalla toteutettavasta rekrytointikokeilusta tai sellaisesta työpaikalla toteutettavasta rekrytointikoulutuksesta, jota ei toteuteta työvoimakoulutuksena.

Työttömälle asetettavan toimintavelvoitteen perusteista ehdotetaan siis säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotukseen ei sisälly sääntelyä, jolla varmistetaan, että henkilöllä on tosiasialliset mahdollisuudet aktiivisuusedellytyksen täyttämiseen. Tämä merkitsee sitä,

että asetuksenantovaltuuden kattamat muut työllistymistä tukevat palvelut tai toiminta muodostavat aktiivisuusedellytyksen täyttämismahdollisuuksien täydentämisen asemesta olennaisen osan täyden työttömyysturvaetuuden saamisen edellytyksistä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tästä syystä muut työllistymistä tukevat palvelut tai toiminta tulee määritellä kyseessä olevissa säännöksissä olennaisesti tarkemmin esimerkiksi tukeutumalla hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin luonnehdintoihin. Säännös on myös asianmukaista kirjoittaa perussäännökseksi tarkoitetuista palveluista tai toiminnasta, jota voidaan tarvittaessa täydentää tarkempien säännöksien antamiseen valtuuttavalla asetuksenantovaltuudella (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 5).

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 14.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
varajäsen Ben Zyskowicz kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen