

Olli Mäenpää
6.4.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (STM:n luonnos)

Ehdotettu sääntely liittyy muutoksiin, joita on tehty työsopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin (erityisesti (HE 26/2020 vp), jotta voitaisiin nopeuttaa työnantajien toiminnan sopeuttamismahdollisuuksia koronavirusepidemiasta aiheutuvassa äkillisessä ja voimakkaassa tuotteiden ja palveluiden kysynnän heikentymistilanteessa.

Ehdotetut muutokset koskevat sekä lomautettuja että työttömäksi joutuneita. Niiden taustalla on lomautusten ja irtisanomisten voimakas lisääntyminen. Lomautusilmoitusten perusteella lomautettavien määrä oli 19.3.2020 tietojen mukaan 98 000 työntekijää. Lisäksi osa yrityksistä on lomautusten sijasta joutunut turvautumaan irtisanomisiin. Pelkästään Uudenmaan alueella on käynnistetty yhteistointaneuvotteluita, joissa vähennystarpeeksi on ilmoitettu yhteensä 4 200 työntekijää. Myös kunnat ja kuntayhtymät joutuvat lomauttamaan ja irtisanomaan työntekijöitään.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa sellaisia muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön, joiden avulla turvataan palkansaajien toimeentuloa työllistymisen päättyessä koronavirusepidemiasta johtuen väliaikaisesti tai kokonaan. Lainsäädännön muutokset olisivat voimassa väliaikaisesti 16.3.2020-6.7.2020.

Oikeus työhön ja sosiaaliturvaan

Perustuslain 18 § turvaa oikeuden työhön ja elinkeinonvapauden siten kuin lailla säädetään. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Ehdotettujen lailla toteutettavien muutosten tarkoituksena on helpottaa työttömyysetuuden saamisedellytyksiä ja antaa poikkeusoloissa lomautetulle ja työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana. Sääntelyllä turvataan ihmisten toimeentuloa poikkeusoloissa, jotka valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.

Sääntelyn tavoitetta voidaan pitää mainittujen perustuslain säännösten valossa hyväksyttävänä (PeVL 28/2009 vp, s. 2). Sillä pyritään aiheellisesti turvaamaan näiden perusoikeuksien toteutumista koronavirusepidemiasta johtuvissa poikkeusoloissa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 26/2017, s. 37, PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hyväksyttävän perusteen, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Esitys perustuu hallituksen päätöksiin tukea työttömyysturvan saajia osana kokonaisratkaisua. Työttömyysturvajärjestelmää ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi siten, että se poikkeuksellisissa olosuhteissa antaisi lomautetulle tai työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana. Tämä toteutettaisiin lähinnä poistamalla omavastuu-aika työttömyysetuuden maksamisen alusta määräajaksi ja parantamalla työttömyysetuuden saamisedellytyksiä.

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 11) mukaan lomautetulla ansiopäivärahan saajalla työttömyysetuus paranisi omavastuuajan poistamisen johdosta keskimäärin noin 375 eurolla, työttömäksi jäävällä ansiopäivärahan saajalla etuus paranisi noin 350 eurolla ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavalla etuus parantuisi 168,3 eurolla. Ero lomautettujen ja työttömien keskimääräisissä päivärahoissa ansioturvalle johtuu eroista lomautettujen ja työttömien ansioissa, ei eroista lainsäädännössä. Muutokset ovat perustelujen mukaan suhteessa nyky-lainsäädäntöön, eikä sääntelyllä siten ei tältä osin asetettaisi lomautettuja ja työttömäksi jääneitä eriarvoiseen asemaan.

Työttömyysturvalakiehdotuksen 6 luvun 7 §:ään ehdotetaan poikkeusolojen vuoksi lisättäväksi säännös, jonka mukaan lomautuksen ajalta maksettua työttömyyspäivärahaa ei oteta huomioon laskettaessa 1 momentin mukaista enimmäisaikaa. Säännös koskisi perustelujen (s. 17) mukaan sekä kokonaan lomautetulle, lyhennetylle työviikolle lomautetulle että lyhennetylle työpäivälle lomautetulle maksettavaa työttömyyspäivärahaa. Säännös ei sen sijaan koskisi poikkeusolojen vuoksi työttömäksi jäänyttä henkilöä. Ehdotettua säännöstä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että jokainen työttömyyspäivärahana maksettu etuuspäivä kuluttaa enimmäismaksuaikaa riippumatta siitä, maksetaanko etuutta lomautuksen vai työttömyyden perusteella.

Ehdotettu rajausta poikkeaa tältä osin esityksen tavoitteesta, joka on toteuttaa väliaikaisesti sellaisia muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön, joiden avulla turvataan palkansaajien toimeentuloa tilanteissa, joissa työllistyminen päättyy väliaikaisesti tai kokonaan. Se poikkeaa myös peruslähtökohdasta, jonka mukaan ehdotetut muutokset koskevat väliaikaisesti kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä ja tarkoituksena on antaa poikkeusoloissa lomautetulle ja työttömäksi jäävälle nykyistä parempaa turvaa työttömyyden aikana. Rajausta johtaisi ilmeisesti sellaiseen koronaviruksen johdosta työttömäksi jääneiden ja lomautettujen erilaiseen kohteluun, joka ei ole asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lakimuutoksen tarkoitukseen.

Työttömäksi jääneiden ja lomautettujen kohtelun eroavuudelle ei ole esitetty perusteluja, vaikka molemmat tilanteet aiheutuvat koronavirusepidemiasta. Tällaisen erottelun aikaansaamisen ei ilman erityisiä perusteluja voida katsoa lainsäätäjän harkintavallan piiriin, kun myös otetaan huomioon, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös edellyttää turvajärjestelmältä sellaista kattavuutta, ettei sen ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70).

Mikäli lomautettujen ja työttömien erilaiselle kohtelulle ei ole esitettävissä varsin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteita tai eroavuutta näiden ryhmien välillä ei voida kompensoida toisenlaisella järjestelyllä, työttömäksi jääneiden ja lomautettujen erilainen kohtelu on tältä osin ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa. Ristiriita olisi lainmuutoksen tarkoitus huomioon ottaen poistettavissa esimerkiksi laajentamalla 6 luvun 7 §:n soveltamisala myös koronavirusepidemian johdosta työttömäksi jääneisiin henkilöihin. Vastaava laajennus olisi johdonmukaisuuden vuoksi aiheellista tehdä voimaantulosäännöksen 4 momenttiin.