

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN, TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN JA TYÖTTÖMYYSKASSALAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 38/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi työttömyysturvalakia (1290/2002), työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1998) ja työttömyyskassalakia (603/1984). Esityksen mukaan työttömyyden alussa asetettavalta omavastuuajalta maksettaisiin työttömyysetuutta, ja valtio vastaisi tämän etuuden rahoituksesta. Lisäksi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehtoä lyhennettäisiin, eikä lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha kuluttaisi enimmäismaksuaikaa. Tämän ohella ehdotuksella täsmennettäisiin lomautuksen määritelmää.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja niitä sovellettaisiin 16.3.–6.7.2020. Lakiehdotusten voimassaolo on sovitettu yhteen vastikään voimaantulleiden työelämlainsäädännön muutosten kanssa. Näillä 31.3.2020 vahvistetuilla ja 1.4.–30.6.2020 voimassa olevilla työsopimuslain (55/2001), merityösopimuslain (756/2011) ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetuilla laeilla (167–169/2020, HE 26/2020 vp) nopeutettiin työnantajien toiminnan sopeuttamismahdollisuuksia koronavirusepidemiasta aiheutuvaan kysynnän vähentymiseen. Mainitut lainsäädäntömuutokset heikentävät palkansaajien mahdollisuutta varautua työttömyyden alkamiseen muun muassa lyhentämällä lomautusilmoitusaikaa, jolta työntekijällä on oikeus saada

palkkaa. Nyt arvioitavana olevassa esityksessä pyritään helpottamaan ja vahvistamaan työttömyysturvaa saavien taloudellista tilannetta (ks. myös L 172/2020, ks. HE 27/2020 vp).

Esitykseen sisältyy säätämisyksikkö, jossa on tehty asianmukaisesti selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, 18 §:ssä säädettyyn oikeuteen työhön ja 19 §:n mukaiseen oikeuteen sosiaaliturvaan.

Oikeus työhön ja sosiaaliturvaan

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksessä tarkoitettu työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (HE 309/1993 vp, s. 68, ks. PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. (Ks. esim. PeVL 25/2013 vp.) Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 17/1996 vp, s. 1, PeVL 16/1996 vp, s. 1).

Perustuslain 19 §:n 2 momentti asettaa lainsäätäjälle veloitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 19, 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3, PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2). Edellä mainittujen tilanteiden välttämiseksi lakia on perustuslakivaliokunnan mukaan sovellettava perusoikeusmyönteisesti (ks. PeVL 35/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan edun saamiselle (ks. esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3–4, PeVL 50/2005 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2–3, PeVL 44/2000 vp, s. 3), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (ks. esim. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Etuuksien saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (ks. esim. PeVL 44/2000 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on niin ikään hyväksynyt tietyillä ehdoilla sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet (ks. PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2–3). Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei voi valiokunnan mukaan kuitenkaan kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan veloitteen kiertämiseksi (ks. PeVL 54/2016 vp, s. 3, PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 3, PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 2–3).

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, PeVL 11/2015 vp, s. 2–3). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintaveloitteen luonteen mukaisena on pidetty, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehi-

tetään 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, 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). Esimerkiksi työttömyysturvan odotusaikoja, karensseja ja omavastuuajoja on pidetty hyväksyttävänä perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta, kunhan ne eivät ole niin pitkiä, että perustoimeentulon turva vaarantuu (ks. esim. PeVL 46/2002 vp, s. 4).

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvajärjestelmää muutettavaksi voimassa olevissa poikkeusoloissa väliaikaisesti. Työttömyysturvalain 5 luvun 13 §:n mukainen työttömyyspäivärahan (perus- ja ansiopäiväraha) ja 7 luvun 10 §:n mukainen työmarkkinatuen omavastuuajaksi muutettaisiin viideksi arkipäiväksi nykyisestä viidestä kokonaan työttömästä päivästä tai tätä vastaavasta ajasta. Omavastuuajalta maksettaisiin työttömyysetuutta peruspäivärahana, ansiopäivärahana tai työmarkkinatukena. Lisäksi työttömyysturvalain 5 luvun uudessa 3 a §:ssä lyhennettäisiin työttömyyspäivärahan saannille edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloa 13 viikkoon nykyisestä 26 viikosta. Lain 6 luvun 7 §:ään lisättäisiin puolestaan 4 momentti, jossa säädettäisiin, että lomautuksen perusteella maksettu perus- tai ansiopäiväraha ei kerryttäisi päiviä työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaan. Työmarkkinatuen maksamisella ei ole voimassa enimmäisaikaa, minkä vuoksi siihen ei kohdistuisi vastaavia muutostarpeita.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin lisättäisiin uudet säännökset siitä, että valtio vastaisi täysimääräisestä omavastuuajalta maksettavan työttömyysetuuden rahoituksesta (4 b § ansiopäivärahan ja 23 a § peruspäivärahan osalta). Lisäksi työttömyyskassalakiin lisättäisiin vastaavasti uusi 25 b § yrittäjiä vakuuttavalle työttömyyskassalle maksettavasta omavastuupäivistä muodostuvan menon rahoittamisesta kokonaan valtion varoista.

Lakiehdotuksilla annettaisiin lomautetulle tai työttömäksi jäävälle nykyistä parempi turva työttömyyden aikana. Ehdotetun työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamisen voi arvioida myös parantavan työttömän työnhakijan mahdollisuuksia hakea työtä ja lisäävän edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Siinä, missä voimassa olevien poikkeusolojen vuoksi useissa muissa lakiesityksissä ja asetuksissa on säädetty voimaan yksilön perusoikeuksien, kuten liikkumis- ja elinkeinonvapauden, rajoituksia, on tässä esityksessä kyse yksilön oikeusaseman parantamisesta. Valtio huolehtisi perustuslain 18 §:n 2 momentin ja 22 §:n mukaisesta perusoikeuksien turvaamisveloitteestaan osaltaan myös huolehtimalla täysimääräisesti omavastuujalta maksettavien työttömyysetuuksien rahoituksesta. Koska ehdotettujen muutosten tavoitteena on väliaikaisesti helpottaa työttömyysetuuden saamis-edellytyksiä ja turvata ihmisten toimeentulo, ehdotettavia muutoksia voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 momentin mukaisina.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yleinen yhdenvertaisuussäännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon mukaisesti ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä ei-tyhjentävästi lueteltujen kiellettyjen erottelukriteerien perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan syrjintäkieltö koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 42–44).

Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on

merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2, PeVL 21/2007 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 59/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämättöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun kyse on työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä (PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 32/2000 vp, s. 2, PeVL 32/1997 vp, s. 3–4, PeVL 17/1996 vp, s. 2–3, PeVL 17/1995 vp, s. 2). Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 5–7). Esimerkiksi tietyn henkilöryhmän suosimista työttömyysturvan suhteen on voitu pitää mahdollisena, mikäli se ei muodostu mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi (PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotettu omavastuuajan poistaminen kasvattaisi kolmen kuukauden aikana työttömäksi ja lomautettavaksi joutuvien työttömyysetuuksia, mikä asettaisi heidät tältä osin parempaan asemaan kuin muut työttömät ja lomautetut. Ehdotetut muutokset koskisivat väliaikaisesti kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääviä. Muutoksia sovellettaisiin takautuvasti jo ennen lain voimaantuloa, 16.3.2020 alkaen. Muulla lainsäädännöllä on juuri helpotettu työntekijöiden lomauttamista, minkä kompensoimiseksi nyt arvioitavana oleva esitys on annettu. *Näin ollen esityksen tarkoittamien lomautetuksi ja työttömäksi joutuvien aseman väliaikaisella parantamisella korvattaisiin osaltaan näiden samojen henkilöiden asemaa heikentäviä toimia. Esitetty muutos ei siten yksiselitteisesti tarkoittaisi sitä, että ehdotetun sääntelyn voimassaoloaikana työttömäksi joutuvat tai lomautetut olisivat tosiasiallisesti paremmassa asemassa kuin muuna aikana työttömyysetuuksia hakevat.*

Ehdotetulla sääntelyllä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja erittäin painava peruste. Esitetylle taannehtivalle soveltamiselle ei ole katsottavissa muodostuvan perustus-

laista johtuvaa estettä, kun kyse olisi lomautetun tai työttömäksi jääneen henkilön työttömyysturvaetuuden saamisedellytysten parantamisesta. Perustuslainmukaisuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että kyse olisi melko lyhyen aikaa voimassa olevasta järjestelystä (ks. PeVL 11/2010 vp), minkä vuoksi sääntelyn voi katsoa täyttävän myös oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mahtuvan lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin, ja lakiehdotus voidaan siten myös tältä osin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 6 kohdassa olevaa lomautuksen määritelmää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä siten, että siinä viitattaisiin työsopimuslain 5 luvun mukaiseen lomauttamisen käsitteeseen. *Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi säännöstä lomautuksen määritelmästä muutettaisiin vain väliaikaisesti.*

Helsingissä 4.4.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori