

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 152/1997 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö
- toimistopäällikkö Niina Jussila, työttömyysturvalautakunta
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan peruspäivärahan markkamäärää korotettavaksi kahdella markalla. Lapsikorotukset säilyvät esityksen mukaan ennallaan. Peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriä tarkistetaan jatkossa vuosittain elinkustannusten muutosta vastaavasti. Työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ja eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä sekä muista työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määräraikoja ja työssäolovelvoitetta ehdotetaan pidentettäväksi. Esityksessä ehdotetaan myös eräitä vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen työttömyysturvauudistukseen liittyviä täsmennyksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan kysymystä indeksitarkistuksiin liittyvien muutosten säätämisyjärjestyksestä ja ehdotettuja korvauksettomien määräraikojen ja työssäolovelvoitteiden pidentämissä. Kummankin seikan osalta esityksessä katsotaan, että ehdotukset eivät tarkoita sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan, että lakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksessä kuitenkin indeksitarkistuskysymyksen tarkastelun yhteydessä todetaan olevan tärkeää, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 12 § ja 15 a §:n 2 momentti. Hallitusmuodon 12 §:n omaisuuden-suojasäännösten kannalta valiokunta toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä ei ole sellaisia taannehtivia vaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Työttömyysturvalakiin perustuvan työttömyysturvajärjestelmän mukainen peruspäiväraha ja sitä vastaava osuus ansioturvasta samoin kuin työmarkkinatuki, joka vastaa suuruudeltaan peruspäivärahaa, ovat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 34/1996 vp). Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys johtuu ensiksikin siitä, että peruspäivärahan määrä säädetään 120 markaksi (22 §). Tämän suuruisen peruspäivärahan todetaan vastaavan sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan tammikuussa 1998 maksettavina olevien kansaneläkkeiden suuruus lasketaan (voimaantulosäännöksen 3 mom). Tämä merkitsee sitä, että ensi vuoden alusta lukien peruspäiväraha on kaksi markkaa suurempi kuin nykyisin. Samalla laissa säädettyjen markkamäärien tarkistusjärjestelmää muutetaan sitomalla tarkistus täyden kansaneläkkeen määrän tarkistuksiin (25 §). Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on arvioitava myös niitä muutoksia, jotka koskevat ns. työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määrääikoja ja työssäolovelvoitteita.

Peruspäivärahan suuruus

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaa lainsäätäjälle veloitteen ”taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään

turvaan”. Valiokunta totesikin, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”.

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/I) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa 34/1996 vp, että indeksitarkistuksen toteuttamatta jättäminen vuonna 1997 ja tätä edeltäneen tarkastelujakson indeksikehityksen pysyvä leikkaaminen ei loukannut hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta. Tuolloin kysymyksessä oli perusoikeusuudistuksen voimassaolokana toinen peräkkäinen samansisältöinen lainsäädäntötoimi. Säätämisyjärjestysarviointiinsa liittyen valiokunta kuitenkin huomautti, että ”työttömyysturvan päivärahan ja työmarkkinatuen jälkeenjääneisyys elinkustannuskehityksestä saattaa muodostua tämän perusoikeuden toteutumisen kannalta ongelmalliseksi”.

Vuoden 1996 lausunnossa arvioitavana olleeseen sääntelyyn nähden lakiehdotus merkitsee peruspäivärahan markkamäärän korottamista kahdella markalla ja toisaalta sen indeksikehityksen huomiotta jättämistä, joka kertyy nykyisen tarkistusjärjestelmän mukaisesti uudistuksen voimaantuloon mennessä. Kyseinen ansiotason

nousu on esityksen perustelujen mukaan ollut vuoden 1996 ensimmäisestä neljänneksestä vuoden 1997 vastaavaan neljännekseen 2,63 prosenttia. Työttömyysturvalain nykyisessä 25 §:ssä tarkoitettuna palkkatason olennaisena muutoksena on sosiaalivakuutuksessa vakiintuneen tulkinnan mukaan pidetty vähintään viiden prosentin muutosta.

Valiokunnan mielestä esityksen mukainen peruspäivärahan suuruuden mitoitus, mihin sisältyy sinänsä vähäinen korotus, on valtiontalouden tilan huomioon ottaen perustoimeentulon turvan kannalta hyväksyttävissä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 22 § ja voimaantulosäännöksen 3 momentti eivät ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Etuuksien korotusjärjestelmä

Lakiehdotuksen 25 §:n mukaisella peruspäivärahan markkamäärien tarkistusjärjestelmän muutoksella ei ole merkitystä valtiosäännön kannalta. Muutosta voidaan tukea valtiosäännön näkökulmasta, koska työttömyysturvan tason tarkistusten sitominen elinkustannusindeksin muutoksiin vastaa nykyistä paremmin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin tarkoitusta perustoimeentulon turvaamisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että koska työttömyys mainitaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa yhtenä sosiaalisena riskitilanteena, on perusteltua kirjoittaa työttömyysturvalain 25 §:ään itsenäiset säännökset korotusjärjestelmästä kytkemättä etuuksien korotuksia täyden kansaneläkkeen korotuksiin.

Korvauksettomat määrääjat ja työssäolovelvoitteet

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä (7—9 ja 11 §), jotka koskevat työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ja eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä sekä muista ns. työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määrääikoja ja työssäolovelvoitteita. Niitä ehdotetaan pidentäväksi siten, että kolmen viikon määrääjat pitenevät kuukauteen, kuuden viikon määrääjat kahteen kuukauteen sekä kahdeksan viikon

määrääjat ja työssäolovelvoitteet kolmeen kuukauteen. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tällaisessa sääntelyssä on kysymys työttömyysturvan saamisedellytysten tiukentamisesta.

Perusoikeusuudistuksen mukainen lähtökohta on, että perustoimeentulon turvan saamisedellytysten täsmentäminen kuuluu tavallisen lain alaan (PeVL 15/1997 vp). Valiokunta onkin aiemmin todennut (PeVL 17/1996 vp), ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon turvan ehdot voivat siten 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. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen mukaisiin, asianomaisen henkilön omasta menettelystä johtuviin pidennyksiin ei sisälly tällaisia asiaankuulumattomia aineksia eikä esityksestä tältä osin ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Valiokunta kiinnittää asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta huomiota siihen, että henkilön omaan menettelyyn liitettäviä sanktioita koskevissa asioissa osapuolten käsitykset tapahtumista poikkeavat monesti olennaisesti toisistaan ja todisteluseikat tulevat siksi keskeisiksi. Valiokunnan mielestä asioiden tällainen luonne tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon ja kehittää etenkin muutoksenhakuasteen menettelyjä niin, että tosiseikaston selvittämiseksi voidaan toimittaa suullinen käsittely ja kuulla todistajia.

Korvauksettomia määrääikoja ja työssäolovelvoitteita koskevissa säännöksissä käytetään paljon joustavia käsitteitä. Asia on valtiosääntö-

oikeudellisesti merkityksellinen perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen takia. Voimassa olevan lain käsitteiden merkityssisältö on olennaisesti täsmentynyt käytännön tietä, ennen muuta muutoksenhakuratkaisuissa. Esityksessä ehdotetaan uudenlaista joustavaa käsitettä, sillä 9 §:n 1 momentin mukaan määräaikasanktio kytketään siihen, että asianomainen toistuvasti kieltäytyy ilman hyväksyttävää syytä ”muista kohtuullisiksi katsottavista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä”.

Valiokunnan käsityksen mukaan on perusoikeussuojaan liittyvistä syistä välttämätöntä täsmentää tätä edellytystä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.