

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 46/2002 vp**

**Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja  
eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2002 lähettäänsä hallituksen esityksen työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 115/2002 vp) valmistelevalle valiokunnalle (HE 115/2002 vp) valmistelevalle valiokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Kairisalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, työministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Pentti Arajärvi
- professori Raija Huhtanen
- oikeustieteen lisensiaatti, assistentti Paula Ilveskivi
- professori Matti Mikkola
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan kokonaisuudessaan. Uuteen työttömyysturvalakiin kootaan eri laeissa olevat säännökset työttömyyden aikaisesta toimeentuloturvasta. Erillislait ja eri lakeihin sisältyvät säännökset työttömyysajan toimeentuloturvasta kumotaan.

Esitys on osa lainsäädäntökokonaisuutta, jolla pyritään selkeyttämään toimeentuloturvan lainsäädäntöä. Työttömyysetuuksista ja niihin liittyvistä kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään mahdollisuuksien mukaan yhtenäisesti uudessa laissa. Lainsäädännön rakenne uudistetaan ja yksittäisten säännösten sanamuotoja täsmennetään. Niitä

täsmennettäessä otetaan huomioon perustuslain mukaiset vaatimukset säädöstasosta ja valtuutussäännöksistä sekä soveltamista ja toimeenpanoa ohjaava vakiintunut tulkintakäytäntö.

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.2003. Lisäpäiväoikeuden muutosten ehdotetaan tulevan voimaan siten, että nykyisiä säännöksiä sovelletaan vuonna 1949 tai aikaisemmin syntyneisiin henkilöihin.

Ehdotettu laki vastaa esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan perustuslain edellyttämää säädöstasoa eikä sisällä sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden vuoksi ehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjär-

tyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Työttömyysturvan perusoikeusmerkitys*

*Yleistä.* Työttömyysturvalakiehdotus liittyy perustuslain 18 ja 19 §:n säännöksiin. 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. Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana.

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 16/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 17/1996 vp, s. 1/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentti asettaa perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan lainsäätäjälle velvoitteen "taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan" (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslaki ei kuitenkaan sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 17/1995 vp, s. 2—3, PeVL 16/1996 vp, s. 2, PeVL 17/1996 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 1—2, PeVL 25/1997 vp, s. 3, PeVL 44/2000 vp, s. 3/I ja PeVL 43/2001 vp, s. 2—3). Valiokunta on käytännössään katsonut, että nämä ehdot voivat rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen

työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Turvan saamisen 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 perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi.

*Työttömyysetuuden saamisedellytykset.* Työttömyysetuuteen on 2 luvun 1 §:n nojalla lähtökohdaisesti oikeus työttömällä, joka on vailla koko-aikatyötä ja joka sitä hakee, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole tarjolla työtä tai voida osoittaa koulutusta. Työkyvyttömänä puolestaan pidetään 3 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella henkilöä, joka on joko sairausvakuutuslain tai eläkelakien mukaisesti työkyvytön. Tällaisella henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työkyvyttömyyden määrittelystä muiden lakien avulla voi aiheutua käytännön ongelmia, jos muiden lakien nojalla työkyvyttömäksi todettu henkilö on kuitenkin jäänyt niiden mukaisien etuuksien ulkopuolelle. Jos tällainen, esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa 300 päivän enimmäisajan saanut henkilö on edelleen työkyvytön, on hän joka tapauksessa perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyin perustoimeentulon turvan piirissä. Hänen jäämisensä turvan ulkopuolelle merkitsisi perustuslain vastaista väliinputoajatilannetta. Tämä seuraus on estettävissä viime kädessä perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Asianmukaisinta seurauksen estäminen kuitenkin on jo lainsäädännön keinoin.

Lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 3 momenttiin näyttääkin sisältyvän tältä kannalta kelvollinen ratkaisu. Työnhakijalla, joka on jo saanut sairauspäivärahaa enimmäismäärän ja joka on edelleen terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, on nimittäin oikeus työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty. Työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen toisin sanoen ehkäisee väliinpuotoajatilanteen. Jos työnhakijalle myönnetään eläke, saa hän perustoimeentulon sen kautta, ja jos eläkehakemus hylätään, hän saa työttömyysturva. Toinen asia on, onko tällaisessa tilanteessa taroituksenmukaista järjestää perustoimeentulon turva työttömyysetuuden vai sairauspäivärahan avulla.

*Yrittäjät.* Lakiehdotuksessa käytetään yrittäjäkäsitettä osoittamaan, milloin henkilöön tulevat sovellettaviksi lain yrittäjiä koskevat erityissäännökset, kuten säännökset työssäoloehdosta (5 luvun 7 §) ja ansiopäivärahan suuruudesta (6 luvun 5 §). Lakiehdotuksen pelkästään palkansaajaa koskevia säännöksiä ei sovelleta 1 luvun 6 §:ssä määriteltyihin yrittäjiin. Tämä määritelmä kiinnittyy asianmukaisesti vakuuttamisvelvollisuuteen tai työskentelemiseen yrityksessä.

Yrityksessä työskentelemisen vaikutuksia työttömyysetuusoikeuteen sääntelevät 2 luvun 4 ja 5 §. Yrittäjän määritelmä ei näin ollen yksinään ratkaise kysymystä työttömyysetuusoikeudesta, vaan sen olemassaolo määräytyy viimeksi mainittujen säännösten mukaisesti. Yrittäjien työttömyysetuusoikeuden kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti tärkeää, että oikeus 2 luvun 4 ja 5 §:ään nojaavan päättelyn nojalla kytkeytyy siihen, että asianomainen ei enää työllisty päätoimisesti yrittäjänä. Tässä tilanteessa yrittäjällä on 5 luvun 6 §:n mukaan nykyisenlainen oikeus peruspäivärahaan, jos hän on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon, ja ansiopäivärahaan, jos hän on ollut vakuutettuna vähintään 24 edellistä kuukautta ja vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Työssäoloehto puolestaan täytyy voimassa olevan lain tavoin, kun henkilö on lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana työskennellyt yhteensä 24 kuu-

kautta yrittäjänä siten, että yritystoiminta on ollut laajuudeltaan olennaista. Jos työssäoloehto ei toteudu, yrittäjä täyttää tältä osin työmarkkinatuen saamisedellytyksen. Sääntelystä ei näin ollen ole huomauttamista perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Yritystoiminnan tai oman työn alkamisen ja päättymisen ajankohta sekä aika, jonka kuluessa yritystoiminnassa aiemmin työllistyneen voidaan katsoa vakiintuneesti työllistyneen kyseisen yrityksen ulkopuolella, on määriteltävä laissa.

Perheenjäsenten osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota 2 luvun 5 §:n 2 momentin 1 kohtaan ja 3 momenttiin. Niiden mukaan työttömyysetuusoikeuden edellytystä aiemmin päätoimisen yritystoiminnan lopettamisesta tai keskeyttämisestä ei sovelleta, jos päätoiminen työllistyminen yrityksessä on ollut satunnaista. Perheenjäsenen työllistymistä puolestaan pidetään satunnaisena, jos hänellä itsellään ei ole määräysvaltaa yrityksessä ja hän on työllistynyt siinä yhteensä enintään kuuden kuukauden ajan. Ehdotukset ovat valiokunnan käsityksen mukaan sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa.

*Työn vastaanottamisvelvollisuus.* Lakiehdotuksen 2 luvun 12 §:n mukaan työnhakija menettää oikeuden työttömyysetuuteen kieltäytyessään hänelle yksilöidysti tarjotusta sopivasta työstä. Työttömyysetuusoikeus alkaa uudestaan 60 päivän kuluttua tästä. Valiokunta tähdentää työttömän työkyvyn kaikinpuolisen sopivuuden arvioimista sen kannalta, syntykö hänelle velvollisuus ottaa vastaan tietty tarjottu työ. Valtiosääntöoikeudellisesti oleellisia arvioinnissa ovat perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja vakaumuksen vapauteen pohjautuvat henkilökohtaiset sopimattomuuskäsitykset. Seikan merkitys on lisääntynyt suomalaisen yhteiskunnan monikulttuuristumisen myötä, mutta myös eräiden perinteisten uskonnollisten vähemmistöjen arvot ovat tässä suhteessa merkittäviä. Kysymys voi olla myös yleisen käsityksen mukaan eettisesti tai moraalisesti arveluttavina pidettävien työtarjousten sopimattomuudesta.

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen ei ole mahdollista, että myös tällaisiin syihin palautuvaan kieltäytymiseen kytkeytyy työttömyysetuuden menettäminen, vieläpä karenssiaikoiheen etusoikeuden uudistumiseen nähden. Nämäkin valtiosääntöoikeudelliset seikat voidaan kieltämättä tyydyttää, jos asiaa tulkitaan perusoikeusmyönteisesti. Valiokunnan mielestä on kuitenkin syytä painokkaasti harkita kyseisen säännöksen 1 kohdan täydentämistä sannonallisesti esimerkiksi siten, että kysymys on työstä, jota voidaan "työnhakijan kaikki seikat huomioon ottaen" pitää hänelle sopivana. Tämä ilmaisu kattaisi myös lapsen hoidon järjestämisen.

*Työssäkäyntialue.* Lakiehdotuksen 1 luvun 9 §:n mukaan henkilön työssäkäyntialue on, ellei erityisistä syistä muuta johdu, hänen asuinkuntansa sekä kunnat, joissa henkilön asuinkunnasta yleisesti käydään työssä tai joissa henkilön asuinkunnasta tavanomainen päivittäinen työssäkäynti on vastaavassa ajassa ja vastaavin kustannuksin mahdollista. Säännöksen 2 momentin mukaan työssäkäyntialueet määritellään työvoimatoimikuntien valmistelun pohjalta työministeriön asetuksella. Pientä muutosta lukuun ottamatta säännös vastaa nykyisin voimassa olevan lain työssäkäyntialueen määrittelyä.

Perustuslain 9 §:n 2 momenttiin viitaten valiokunta korostaa, että ilman tapauskohtaista harkintaa työn vastaanottovelvollisuuden soveltaminen työssäkäyntialueen sisälläkin saattaa johtaa asuinpaikan valintaa koskevan perusoikeussäännöksen vastaiseen lopputulokseen, jos esimerkiksi julkinen liikenne tarjotun työn ja työnhakijan asuinpaikan välillä on sillä tavoin heikosti järjestetty, että työpäivästä muodostuu kohtuuttoman pitkä työstä saatuun ansiotuloon nähden. Ongelma on yksittäistapauksittain ratkaistavissa perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla. Lain täydentämistä kohtuusharkintaa koskevalla lisäyksellä on kuitenkin syytä harkita.

*Odotusajat.* Työttömyysturvan odotusajat, karenssit ja omavastuuajat ovat hyväksyttävissä perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta,

kunhan ne eivät ole niin pitkiä, että perustoi-  
meentulon turva vaarantuu. Työmarkkinatuessa säilyy 8 luvun 4 §:n mukaisesti viiden kuukauden odotusaika ammatillista koulutusta vailla olevalla työnhakijalla, joka ei ole täyttänyt työsäoloahtoa. Kun odotusajan lisäksi otetaan huomioon työmarkkinatuen omavastuuaja (7 luvun 9 §) ja enimmillään kolmen kuukauden pituinen korvaukseton määräaika silloin, kun työnhakija on ilman pätevää syytä eronnut työstään tai on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen (2 luvun 9 §), päädytään siihen, että työmarkkinatuki voi tulla evätyksi kaikkiaan yli kahdeksaksi kuukaudeksi.

Näinkään pitkä työttömyysetuudeton aika ei sellaisenaan muodostu valiokunnan mielestä ongelmaksi perustuslain kannalta, koska ammatilliseen koulutukseen hakeutumisen kannustaminen on viiden kuukauden odotusaikaa tarkoittavan sääntelyn tavoitteena hyväksyttävä ja koska kolmen kuukauden korvaukseton aika johtuu yksiselitteisesti työnhakijan omasta käyttäytymisestä. Odotusaika voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi varsinkin sellaisissa tilanteissa, jolloin työstä kieltäytymisen syyt johtuvat esimerkiksi kohtuuttoman pitkistä ja vaikeakulkuisista työmatkoista tai perheen lasten hoidon järjestämiseen liittyvistä vaikeuksista. — Valiokunta tarkastelee jäljempänä ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten erityiskohtelua perustuslain 6 §:n valossa.

Lisäksi 8 luvun 2 §:n 3 momentista johtuu, että hyvin nuorena kerran ilman pätevää syytä tapahtunut kieltäytyminen koulutuksesta, työharjoittelusta tai muusta työmarkkinatoimenpiteestä tai jättäytyminen hakeutumatta ammatilliseen koulutukseen aiheuttaa työmarkkinatuen menetyksen usean vuoden ajaksi. Tämä seuraus kumoutuu, jos asianomainen hankkii ammatillisen koulutuksen tai kun hän täyttää 25 vuotta. Tällaisen itse aiheutetun työmarkkinatuen epäämisyyn merkityksen tulee kuitenkin väistyä, kun asianomainen vastaavasti muuttaa käyttäytymistään ja esimerkiksi osallistuu säännöksessä tarkoitettuun työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen (vrt. PeVL 15/1997 vp, s. 2/II). Lakiehdotuksen täydentäminen tältä osin on

edellytys tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseksi.

*Työnhakusuunnitelma.* Työttömällä työnhakijalla on 1 luvun 3 §:n nojalla oikeus työnhakusuunnitelmaan siten kuin julkisesta työvoimapolvelusta annetussa laissa säädetään (HE 225/2002 vp, 1. lakiehdotus). Tätä oikeutta vastaa työnhakijan velvollisuus toteuttaa "yhdessä työvoimatoimiston kanssa laadittua työnhakusuunnitelmaa". Yksilöidyn työnhakusuunnitelman toteuttamatta jättäminen ilman pätevää syytä johtaa 2 luvun 20 §:n perusteella työttömyysetuusoikeuden menettämiseen 60 päivän ajaksi. Koska työvoimaviranomaiselle ei ole säädetty velvollisuutta toteuttaa työnhakusuunnitelmaa omalta osaltaan, täytyy työnhakijan pätevänä syynä suunnitelman toteuttamatta jättämiseen pitää sitä, että suunnitelman toteuttaminen estyy viranomaisesta johtuvasta syystä. Asia on välttämätöntä selvittää lakitekstissä.

*Työmarkkinatuen tarveharkinta.* Tarveharkinta ulottuu 9 luvun 3 §:ssä työttömän omien tulojen lisäksi myös hänen puolisonsa tuloihin. Työmarkkinatukeen on sisällytynyt tällainen tarveharkinta alusta alkaen. Kun laki työmarkkinatuesta säädettiin vuonna 1993, siis ennen perusoikeusuudistusta, valiokunta ei kiinnittänyt asiaan huomiota (PeVL 32/1993 vp; ks. myös PeVL 17/1996 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin voimassa oleva ja esityksessä ehdotettu asiointila ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin.

*Osittainen työmarkkinatuki.* Lakiehdotuksen 9 luvun 6 §:n perusteella työmarkkinatuki maksetaan voimassa olevan lain tapaan osittaisena (= 60 prosenttia muutoin lasketusta määrästä) vanhempiensa taloudessa asuvalle henkilölle, joka ei ole täyttänyt työssäoloahtoa. Nykyinen säännös säädettiin ennen perusoikeusuudistusta vuonna 1993, jolloin valiokunta ei pitänyt sääntelyä "toimeentulon perusturva heikentävänä",

kun otettiin huomioon vanhempien luona asumisen tavanomainen vaikutus asianomaisen todellisiin elinkustannuksiin (PeVL 32/1993 vp, s. 3/II).

Ehdotus on perusoikeuksien yksilöllisen luonteen näkökulmasta kovin kaavamainen, koska sääntelyssä ei oteta huomioon, saako asianomainen taloudellista tukea vanhemmiltaan. On mahdollista, että vanhemmatkin ovat työmarkkinatuen saajia. Ehdotuksen vaikutukset kumuloituvat 4 §:n 1 momentissa säädetyn tarveharkinnan johdosta, etenkin jos kyseistä henkilöä pidetään perheettömänä ja kun hänen omat tulonsa joka tapauksessa leikkaisivat 6 §:n perusteella alennettavaa työmarkkinatukea.

Osittaista työmarkkinatukea tarkoittava ehdotus on merkityksellinen myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturva koskevan yleissopimuksen nro 168 kannalta. Sopimuksen mukaisesti etuuksien tulee vastata, silloin kun ne eivät perustu suoritettuihin maksuihin tai aikaisempiin työtuloihin, vähintään 50 prosentin tasoa — korkeimman perusteen mukaan — lakisääteisestä vähimmäispalkasta tai tavallisen työläisen palkasta taikka tasoa, joka turvaa peruselinkustannusten kattamiseen tarvittavan vähimmäismäärän.

Yleissopimuksessa tarkoitetut arviointikriteerit eivät ole selkeät. Jos kuitenkin peruspäivärahan ja työmarkkinatuen arvioidaan yltyvän kattamaan peruselinkustannukset, on 60-prosenttinen työmarkkinatuki selvästikin alle ILO-sopimuksen mukaisen tason. Ehdotettu osittainen työmarkkinatuki on valiokunnan käsityksen mukaan myös alhaisempi kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama, laissa säädettävä perustoimeentulon turvan taso. Lakiehdotusta on tältä osin muutettava niin, että työmarkkinatuen määrän alentaminen suhteutetaan kyseisen työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset*

Työttömyysetuuksien sääntelemistävän yksityiskohdat voivat muodostua merkityksellisiksi

myös perustuslain 6 §:n säännösten kannalta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin (PeVL 17/1995 vp, s. 2/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3, PeVL 32/1997 vp, s. 3—4, PeVL 32/2000 vp, s. 2 ja PeVL 43/2001 vp, s. 3). Esimerkiksi lisäetuutena myönnettävän matka-avustuksen saamishdot voivat olla erilaisia eri työttömyysetuuksien saajille. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

*Alle 25-vuotiaat.* Ammatillista koulutusta vaila olevalla alle 25-vuotiaalla ei 8 luvun 2 §:n perusteella ole oikeutta työmarkkinatukeen, ellei hän ole 18—24-vuotias ja ole jatkuvasti hakeutunut työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen. Ehdotus vastaa nykyistä lainsäädäntöä, joka on tältä osin syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/1995 vp, s. 1—2 ja PeVL 17/1996 vp, s. 2—3).

Sääntelyn merkitsemää, iän mukaan määräytyvää erityiskohtelua on pidetty mahdollisena perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta nuorisotyöttömyyden erityisongelmien takia. Maaliskuussa vuonna 1996, jolloin ikärajan nostaminen 18- ja 19-vuotiaista kattamaan myös 20—24-vuotiaat oli käsiteltävänä, oli 15—24-vuotiaista nuorista työttöminä jopa 33,8 prosenttia. Jo usean vuoden ajan noudatetun ikärajan vaikutuksista nuorten kouluttautumiseen ja työllistymiseen pitäisi tänä päivänä olla esitettävissä sellaisia tietoja, joiden pohjalta on mahdollista arvioida ikärajan entisellään säilyttämisen hyväksyttävyyden perustuslain kannalta. Tällaista selvitystä tulee vaatia hallitukselta. Valiokunta ei tässä vaiheessa pidä ehdotusta perustuslain vastaisena, koska nuori voi omin aktiivisin toimin varmistaa työmarkkinatukioikeuden.

*Lisäpäiväoikeus.* Iäkkäiden työttömiksi jääneiden henkilöiden toimeentulo ennen vanhuuseläkeikää on nykyisin turvattu työttömyyspäivärahalla ja työttömyyseläkkeellä. Työttömyyspäivärahaa maksetaan lisäpäiviltä henkilölle, joka on täyttänyt 57 vuotta ennen 500 päivän päivä-

hakaan (enimmäisaika) päättymistä. Lisäpäiväoikeus ulottuu 60 vuoden ikään saakka.

Lisäpäiväoikeutta koskee lakiehdotuksen 6 luvun 9 §. Sen 2 momentin sisältämän muutoksen mukaan vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneiden osalta lisäpäiväoikeuden ikäraja nousee 59 vuoteen. Lisäpäiväoikeuden edellytyksenä on myös, että tällaisella henkilöllä on enimmäisajan täytyessä työhistoriaa vähintään viisi vuotta viimeisten viidentoista vuoden aikana. Lisäpäiväoikeus ulottuu 65 vuoden ikään saakka. Lisäpäiväoikeuden on tarkoitus korvata näille henkilöille työttömyyseläke. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus ei voimassa olevan lain eikä lakiehdotuksen mukaan koske yrittäjiä ja muita omaa työtään tekeviä, mitä on pidettävä ongelmana.

Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan iän perusteella. Ehdotuksesta aiheutuvalla erilaisella kohtelulla ei löydy esityksestä muuta perustelua kuin se, että työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöjen välisen periaatesopimuksen perusteella on tarkoitus luopua työttömyyseläkkeestä ja että hallituksen suunnitelmien mukaan työttömyysetuuksien rahoitusta uudistetaan. Ehdotus kuitenkin merkitsee siirtämäjärjestelyn kaltaista ja vain vähäisehköä ikään perustuvaa sääntelyn eriyttämistä, jolla ei valiokunnan käsityksen mukaan ole vaikutusta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 6 luvun 11 §:n 2 momentin 1 kohdasta puolestaan johtuu, että lisäpäiväoikeuden työssäoloaikaedellytykseen ei lueta kausia, joina henkilö on saanut äitiys-, isyys-, erityisäitiys-, erityishoito- tai vanhempainrahaa. Tällaisia kausia on naisilla tosiasiallisesti merkittävästi enemmän kuin miehillä, minkä seurauksena naiset jäävät miehiä useammin vaille lisäpäiväoikeutta. Ehdotus on näin ollen valtiösääntöoikeudellisesti merkityksellinen, sillä perustuslain 6 §:n 2 momentissa on kielletty ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan asettaminen sukupuolen perusteella. Työssäoloaikaedellytys on kuitenkin ehdotuksessa sillä tavoin väljä, että se täyttyy, kun asianomainen on ollut työssä vähintään viisi vuotta viimeisen 15 vuo-

den aikana. Siksi valiokunta katsoo, ettei kyseisten kausien jättäminen lukematta työssäolo-ehtoon merkitse perustuslain vastaista syrjintää.

*Korotettu ansio-osa.* Työttömyyspäivärahan ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osa maksetaan korotettuna, jos 6 luvun 3 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Korotettu ansio-osa on tarkoitettu korvaamaan nykyinen eroraha, ja sitä maksetaan tilanteissa, joissa henkilö on irtisanottu taloudellisista tai tuotannollisista syistä taikka vastaavista julkisen alan syistä.

Nykyiseen, lainsäädännölliseltä pohjaltaan kumottavaksi tarkoitettuun erorahaan verrattuna uudistuksen oleellinen ero on siinä, että erorahaan oikeutettuja ovat myös peruspäivärahan piirissä olevat. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä kiinnittää huomiota tällaiseen työttömyysturvan heikennykseen.

#### *Tietojen saaminen, luovuttaminen ja rekisteröinti*

Lakiehdotuksen 13 luvun säännökset tietojen saamisesta ja luovuttamisesta vastaavat yleisesti ottaen perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä ilmaistuja kantoja (PeVL 14/2002 vp). Joihinkin huomautuksiin on kuitenkin aihetta.

*Etuudensaajan tietojenantovelvollisuus.* Lakiehdotuksen 11 luvun 2 § koskee työttömyys-etuuden hakijan ja saajan velvollisuutta antaa tietoja. Valiokunta on pitänyt sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisena eläkkeensaajan yleisluonteista velvollisuutta ilmoittaa sellaisista muutoksista, jotka vaikuttavat eläkeoikeuteen tai eläkkeen määrään (PeVL 15/2002 vp, s. 2—3). Vastaavanlainen ongelmallisuus sisältyy ehdotuksen 3 momenttiin, koska ilmoitusvelvollisuus on siinä kytketty siihen, että etuudensaajan olosuhteissa tapahtuu sellainen muutos, joka saattaa vaikuttaa oikeuteen saada etuutta tai pienentää etuuden määrää. Momentissa tulee säätää yksilöidysti, mistä olojensa muuttumista koskevista tiedoista etuudensaaja on ilmoitusvelvollinen.

Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Tiedot rahalaitoksilta.* Kansaneläkelaitoksella ja työttömyysturvalain mukaisella muutoshakuelimellä on 13 luvun 2 §:n perusteella oikeus saada tietoja rahalaitoksilta. Ehdotus on valiokunnan käytännön (PeVL 14/2002 vp, s. 4—5) näkökulmasta päällisin puolin asianmukainen. Sääntelystä ei kuitenkaan käy täsmällisesti ilmi, keiden talletustiedoista on kysymys. Säännöstä on välttämätöntä muokata tässä suhteessa. Säännöstä on syytä myös täydentää luonnehdinnoin siitä, mikä merkitys on Kansaneläkelaitoksen ja etuuden hakijan tai saajan välisessä suhteessa niillä puuttuvilla tiedoilla ja selvityksillä, joita rahalaitokselta hankittavat tiedot on tarkoitettu korvaamaan.

*Etuudensaajarekisteri.* Lakiehdotuksen 13 luvun 10 §:n mukaan Vakuutusvalvontavirastossa pidetään etuudensaajarekisteri-nimistä henkilörekisteriä. Viraston tietojensaantioikeutta rekisterin ylläpitämiseksi koskee 2. lakiehdotuksen 58 a §.

Valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön (PeVL 14/2002 vp, s. 2) mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta tärkeitä henkilötietojen suojan sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, myös mahdollisuus luovuttamiseen teknisen käyttöyhteyden avulla, sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Ehdotetut säännökset eivät selvästikään täytä näitä vaatimuksia rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja niiden käyttötarkoitusten osalta. 1. ja 2. lakiehdotuksen kyseisten säännösten täydentäminen näiltä osin muodostuu edellytykseksi lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Valiokunta huomauttaa, että lakiehdotusten valossa tietojen säilytys-

aika ja rekisteröidyn oikeusturva määräytyvät henkilötietolain perusteella.

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Esityksen yhtenä tarkoituksena on ottaa huomioon ennen muuta perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset oikeasta säädöstopasosta ja valtuutussäännösten asianmukaisuudesta.

Valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 2 luvun 4 §:n 2 momentin (yritystoiminnan ja oman työn aloittamisajankohta), 5 §:n 1 momentin (yritystoiminnan ja oman työn päättymisen tai keskeyttäminen) ja 14 §:n 1 momentin (sopivan asunnon kohtuulliset ehdot) valtuutussäännöksiin. Ne kohdistuvat työttömyysturvan saamisedellytysten kannalta tärkeisiin seikkoihin. Siksi on tähdennettävä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden pitää näistäkin seikoista pohjautua lakiin, jolloin valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa vain perusteita tarkentavia säännöksiä.

Samat näkökohdat koskevat 8 luvun 3 §:n 1 momentin ja 10 luvun 7 §:n 2 momentin valtuutussäännöksiä. Ne koskevat aktiivisesta ja jatkuvasta koulutukseen hakeutumisesta sekä riittävästä korkeakouluopinnoissa edistymisestä säätämistä valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi 5 luvun 4 §:n 5 momentissa on syytä täsmentää ainakin se, mihin suuntaan tai millä tavoin viikottaisesta työaikaedellytyksestä voidaan poiketa.

Lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 4 momentin valtuutus tarkoittaa maan yleisen palkkatason olennaista muutosta vastaavassa suhteessa toteutettavaa rahamäärien muuttamista valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta pitää tärkeänä, että laissa ilmaistaan, minkä kriteerien tai muiden seikkojen kannalta palkkatason muutoksen

olennaisuus arvioidaan. — Momentin viittaukset lain muihin säännöksiin näyttävät kaipaavan tarkistamista.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan 14 luvun 4 §:n 2 momentin nojalla säätää tarkemmin työttömyyskassoissa noudatettavasta menettelystä etuuksia myönnettäessä, maksettaessa ja takaisin perittäessä. Menettelyn perusteet tällöin määräytyvät 2. lakiehdotuksen 2 a §:n nojalla hallintomenettelylain mukaisesti. On selvää, ettei ehdotetun valtuuden perusteella voida tuossa laissa säädetyin tai muiltakaan osin säätää yksilön asemaa menettelyssä koskevista perusteista.

#### *Säännökset toimeenpanosta ja muutoksenhausta*

*Kirjallinen päätös.* Etuutta koskevista ratkaisuista tulee 11 luvun 3 §:n nojalla yleensä antaa hakijalle tai etuudensaajalle kirjallinen päätös. Sellaista ei kuitenkaan anneta, jos etuutta tarkistetaan yksinomaan indeksitarkistuksen johdosta tai muusta vastaavasta lain tai asetuksen perusteella suoraan määräytyvästä perusteesta. Perustuslain 21 §:ään liittyvistä syistä on asianmukaista, että näissäkin tapauksissa asianosainen saa kirjallisen päätöksen ainakin pyynnöstä.

*Työvoimapolitiittinen lausunto.* Työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Asiasta on säännöksiä 1 luvun 4 §:n 3 momentissa sekä 11 luvun 3 §:n 2 momentissa ja 4 §:ssä. Lausunnosta ei saa valittaa 12 luvun 1 §:n 5 momentin perusteella.



Työvoimatoimikunnan intressiedustus pohjaisuudesta (ks. HE 225/2002 vp., 1. lakiehdotuksen 11 luvun 3 §) saattaisi yksittäistapauksessa aiheutua ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta silloin, jos työmarkkinajärjestöjen edustajilla on yhteinen intressi rajoittaa yksilön oikeutta työttömyysetuuteen.<sup>1</sup> Koska lausunnon sitovuus ei ulotu vakuutus-oikeuteen, tämä seikka ei sellaisenaan muodostu merkitykselliseksi perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Tämä asetelma kuitenkin jää mahdollisesti vaikuttavaksi hallintopäätösvaiheen jälkeenkäynnin, koska niin ensi asteen muutoksenhakuelin työttömyysturvalautakunta (12 luvun 3 §) kuin vakuutus-oikeuskin (HE 101/2002 vp) rakentuvat intressiedustuksen varaan. Asian näin kertaantua ongelmallisuus vain kärjistyy siitä, että sitovan lausunnon kohteena olevat etuuden saamisen "työvoimapolitiittiset edellytykset" itse asiassa ovat laadultaan hallinnollisessa päätöksenteossa varsin tavanomaisia etuuksien myöntämisedellytyksiä. — Sosiaali- ja terveystieteiden valtion on tarpeen ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa hallituksen tehtävästä selvittää intressiedustuksen mukanaolon tarkoituksenmukaisuutta eri asteissa näin kattavasti yksilön perusoikeuspuolelta toteuttamisessa. Työttömyysetuuksia koskevien riitojen viimekätinenkin ratkaiseminen jää yksinomaan intressiedustuksen varaan rakentuville lainkäyttöelimille, koska vakuutus-oikeuden päätöksiin ei enää 12 luvun 1 §:n 1 momentin takia saa hakea muutosta valittamalla.

<sup>1</sup> Vrt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu vuodelta 1989 asiassa *Langborger v. Ruotsi* (20/1987/143/197), jossa EIT piti ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkauksena sitä, että asunto-oikeudessa oli kahden ammattituomarin lisäksi kaksi maallikkojäsentä. Vaikka heidän henkilökohtaista puolueettomuuttaan ei ollut syytä epäillä, heidän objektiiviseen puolueettomuuteensa vaikutti, että heidät oli nimitetty kiinteistönomistajia ja vuokralaisia edustavien valtakunnallisten järjestöjen ehdotuksesta ja että kummankin järjestön edun mukaista oli ylläpitää vuokrasopimuksen sisältämä neuvottelulauseke, jonka mukaan muun muassa huoneiston vuokra määräytyi järjestöjen välisen sopimuksen mukaisesti.

*Valituskielto.* Päätöksiin työnantajalle maksettavasta tai matka-avustuksesta maksettavasta työmarkkinatuesta ei 12 luvun 2 §:n mukaan saa hakea valittamalla muutosta. Valituskielto ei kuitenkaan ulotu sellaiseen päätökseen, joka koskee matka-avustuksesta maksettavan työmarkkinatuen takaisin perimistä.

Valituskiellon alaisiksi nimenomaisesti ehdotetut päätökset koskevat viime kädessä harkinnanvaraisesti myönnettäviä etuuksia, mikä käy selville 7 luvun 5 ja 6 §:stä. Siksi valituskielloista ei ole huomauttamista perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella. Saman pykälän 2 momentin johdosta valiokunta kuitenkin toteaa, että viranomaiselle jätetty harkintavalta ei sellaisenaan poista muutoksenhaun tarvetta. Tämä näkökohta korostuu, koska kyseisissä lakiehdotuksen säännöksissä on päätöksenteon harkinnanvaraisuuden ohella ilmaistu myös sellaisia kiinnekohtia, jotka muodostuvat asian ratkaisun laillisuusedellytyksiksi. Tämä puoltaa perustuslain näkökulmasta viranomaistoiminnan kontrollin järjestämistä yksilöiden muutoksenhakuoikeuden avulla. Valitusmahdollisuus on tarpeen esimerkiksi viranomaistoiminnan tasapuolisuuden valvomiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Valiokunta katsoo, että perustuslaista johtuvista syistä on vakavasti harkittava valituskieltojen poistamista (vrt. PeVL 32/2000 vp, s. 2—3 ja PeVL 14/2002 vp, s. 6—7).

Valituskieltosäännöksestä on *e contrario* pääteltävissä, että valituskielto kohdistuu päätökseen työnantajalle maksetun työmarkkinatuen takaisinperinnästä. Tällainen laillisuusharkintaan nojaava ratkaisu on lähtökohtaisesti sellainen "oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös" kuin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Takaisinperintä voi suuntautua esimerkiksi yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, minkä vuoksi 12 luvun 2 §:n korjaaminen tältä osin on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Perustuslain 124 §*

Työttömyysturvalain mukaiset ansiopäivärahan toimeenpanotehtävät kuuluvat 1 luvun 4 §:n

2 momentin mukaan työttömyyskassoille. Kysymyksessä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, mikä tässä tapauksessa on perustuslain mielessä selvästikin "tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi".

Perustuslaissa säädettyjen muiden edellytysten kannalta on oleellista, että 2. lakiehdotuksen 2 a §:n perusteella työttömyyskassan myöntämää lakisääteistä etuutta ja työttömyyskassan jäsenyyttä koskevan asian käsittelyssä noudatetaan hallintomenettelylakia, kielilakia ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettua lakia. Valiokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 4) mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen merkitsee myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain noudattamista ja sitä, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Jos asianomainen yleinen lainsäädän-

tö ei näiltä osin johda sanottuihin seurauksiin, tulee 2 a §:ää täydentää, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 8 luvun 2 §:n 3 momentista, 9 luvun 6 §:stä, 11 luvun 2 §:n 3 momentista, 12 luvun 2 §:stä ja 13 luvun 10 §:stä sekä 2. lakiehdotuksen 2 a §:stä ja 58 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Esko Helle /vas	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Markku Rossi /kesk
	Marjukka Karttunen /kok (osittain)	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.