

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 50/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä lokakuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, työministeriö
- osastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen ja hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakiasiain johtaja Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Pentti Arajärvi
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia, työttömyys-turvalakia, toimeentulosta annettua lakia, kuntien valtionosuuslakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet sekä alentaa korkeaa työttömyyttä ja työttömyyden hoidon julkisia kokonaismenoja. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusta yhtenäistetään ja rahoitusvastuuta valtion ja kuntien välillä uudistetaan. Esitys sisältää muun ohella ehdotuksen työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisäämisestä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:n 2 momentin kannalta julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä samoin kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta oikeudesta perustoimeentulon turvaan. Rahoitusvastuun jakoa valtion ja kuntien välillä tarkastellaan perustuslain 121 §:n valossa. Merkitystä on myös perustuslain 6 §:n säännöksillä yhdenvertaisuudes-

ta ja 10 §:n säännöksillä henkilötietojen suoja-
ta. Perustelujen mukaan ehdotetut lait voidaan
käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
Hallitus on kuitenkin pitänyt ehdotusten periaat-

teellisen merkityksen ja niiden useiden perus-
oikeusliityntöjen vuoksi suotavana, että esityk-
sestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lau-
sunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Rahoitusvastuun jakautuminen

Esityksessä ehdotetaan työmarkkinatuen ja toi-
meentulotuen rahoitusvastuun jaon uudistamis-
ta valtion ja kuntien välillä.

Valtio ja tuensaajan kotikunta rahoittavat
2. lakiehdotuksen 14 luvun 3 a §:n perusteella
työttömyysaikaisen työmarkkinatuen puoliksi
sen jälkeen, kun henkilölle on maksettu työ-
markkinatukea yhteensä 500 työttömyyspäiväl-
tä. Voimassa olevan lain mukaan työmarkkina-
tuki rahoitetaan kokonaisuudessaan valtion va-
roista.

Toimeentulotuen rakenne määritellään 3. la-
kiehdotuksen 5 a—5 d §:ssä uudelleen jakamal-
laksi perustoimeentulotukeen ja tarveharkin-
taiseen toimeentulotukeen. Valtio ja kunnat
osallistuvat perustoimeentulotuen rahoitukseen
yhtä suurin osuuksin. Valtion rahoitus perustoi-
meentulotuen kustannuksista suoritetaan kunnil-
le valtionosuutena. Tarveharkintaisen ja ehkäi-
sevän toimeentulotuen kustannuksiin valtio
osallistuu nykyiseen tapaan valtionosuusjärjes-
telmän välityksellä.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava kunnan
asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvatun itse-
hallinnon kannalta. Kunnille annettavista tehtä-
vistä säädetään pykälän 2 momentin mukaan
lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään
korostanut, että tehtävistä säädettyä on huo-
lehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä
suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2002 vp,
s. 3/II). Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät
eivät itsehallinnon perustuslain suojaan takia saa
suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimin-
taedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien
mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudes-

taan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks.
PeVL 42/1998 vp, s. 2/I).

Ehdotettu rahoitusvastuujärjestelmä merkit-
see työmarkkinatuen osalta uuden rahoitustehtä-
vän osoittamista kunnille. Valtion osuus toi-
meentulotuen rahoituksesta sen sijaan kasvaa
merkittävästi. Rahoitusjärjestely on esityksen
valmistelun yhteydessä tehdyn kuntakohtaisen
selvityksen mukaan valtion ja jokaisen yksittäi-
sen kunnan kannalta kustannusneutraali. Siirty-
mäkauden aikana tai sen jälkeen yksittäisen kun-
nan rahoitusosuus voi perustelujen mukaan kui-
tenkin kasvaa, jos kunta ei lisää ponnistuksiaan
pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi tai edis-
tää työllisyyttä poikkeuksellisen korkein kustan-
nuksin. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen eh-
dotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä vaaran-
na kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti
omasta taloudestaan eikä siten muodostu ongel-
malliseksi perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Työmarkkinatukioikeuden lakkauttaminen

Pitkään työmarkkinatukea saanut henkilö me-
nettää 2. lakiehdotuksen 8 luvun 4 a §:n mukaan
oikeuden työmarkkinatukeen kieltäytyessään,
erotessaan tai joutuessaan erotetuksi työstä tai
sellaisesta työvoimapoliittisesta toimenpiteestä,
johon osallistuvalla on oikeus saada työmarkki-
natukea ja ylläpitokorvausta.

Työmarkkinatuen rajoittaminen liittyy perus-
tuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoi-
meentulon turvaan (PeVL 20/1998 vp, s. 4/I,
PeVL 44/2000 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokun-
nan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, et-
tei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja
perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle
(PeVL 17/1995 vp, s. 2/II, PeVL 17/1996 vp,
s. 2/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 44/2000
vp, s. 3/I). Nämä ehdot voivat työttömyyden ky-

symyksessä ollen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (PeVL 44/2000 vp, s. 3/I).

Ehdotetun säännöksen tarkoittamilla keinoilla pyritään edistämään henkilön työllistymistä tai työkyvyn säilyttämistä. Sääntely rinnastuu sellaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joihin osallistumisvelvoitteeseen valiokunta on pitänyt mahdollisena liittää tuen menettämisen uhan. Ehdotus ei siten ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Esityksen 2. lakiehdotuksen 8 luvun 4 a §:n 2 momentissa tarkoitettu viiden kuukauden korvaukseton ajanjakso on kuitenkin verraten pitkä. Sen vuoksi on valiokunnan mielestä asianmukaista lisätä lakiin säännös työvoimaviranomaisten velvollisuudesta huolehtia siitä, että karenssijakson aikana on tosiasiallisesti saatavana työtä, koulutusta tai työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 8 luvun 4 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan oikeus saada työmarkkinatukea lakkautetaan, jos henkilö "erotetaan työstä". Esityksen perustelujen mukaan tukioikeuden lakkauttamisen edellytyksenä on kuitenkin se, että henkilö on "omasta syystä erotettu työstä". Säännöstä on valiokunnan mielestä tärkeää täydentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavalla maininnalla.

Asetuksenantovaltuudet

Työllistämistuen myöntämisestä uudelleen saman henkilön työllistämiseen palkkatukena tai

toimeentulon turvaamiseen säädetään 1. lakiehdotuksen 7 luvun 11 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Työllistämistuen myöntämisedellytykset vaikuttavat valiokunnan mielestä siinä määrin työllistettävän oikeusasemaan, että tuen myöntämisestä on asianmukaisesti säätää suoraan laissa.

Samassa momentissa on säännös, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää työllistämistuen 10 kuukautta pidemmästä enimmäisajasta, kuitenkin enintään 24 kuukaudesta, jos se on tarkoituksenmukaista osa-aikaisten työntekomahdollisuuksien lisäämiseksi tai työllistetyn työtehtävien johdosta. Valtuudessa on kysymys asetuksenantajan toimivallasta muuttaa lain saman pykälän 1 momentissa säädettyä enimmäisaikaa ja siten asiallisesti ottaen lakia. Valtuus on säännöksessä rajattu riittävän tarkasti eikä se siksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Tällaista tarkasti sidottuakaan lain muuttamisvaltaa ei valiokunnan käytännön mukaan kuitenkaan ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisiä ja painavia syitä (PeVL 36/2005 vp, s. 3/II). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän vuoksi syytä harkita, onko lain muuttamista tarkoittavan valtuuden sisällyttäminen lakiin asiallisesti tarpeen vai tulisiko asiasta säätää suoraan laissa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 50/2005 vp — HE 164/2005 vp

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ilkka Taipale /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Astrid Thors /r
jäs.	Roger Jansson /r	Jan Vapaavuori /kok
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Rosa Meriläinen /vihr
	Reino Ojala /sd	Veijo Puhjo /vas
	Klaus Pentti /kesk	Tapani Tölli /kesk.
	Arto Satonen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.