

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä marraskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 111/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- ylitarkastaja Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Raija Huhtanen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, toimeentulotuesta annettua lakia ja merimieseläkelakia.

Työttömyysturvalaissa säädettyä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää selkeytettäisiin. Samalla tarkoituksena on seuraamusjärjestelmän keinoin nykyistä tehokkaammin ohjata ja kannustaa työnhakijaa aktiiviseen työnhakuun, työn vastaanottamiseen ja työllistymisen edellytysten parantamiseen.

Työttömyysturvalaista kumottaisiin säännökset, joiden mukaan työnhakijalla ei lähtökohtai-

sesti ole oikeutta työttömyysetuuteen ulkomaanmatkan ajalta.

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamista ja työttömyysturva-asiamiehen tehtävien järjestämisestä koskevia työttömyysturvalain säännöksiä muutettaisiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty lakiehdotusten suhdetta perustuslain 9 §:n 2 momenttiin sekä 18 §:ään ja 19 §:n 2 momenttiin. Esityksen mukaan siinä ei ehdoteta muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työttömyysturvan ehdot

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain 2 a luvussa säädettäväksi työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä, joka johtaa työttömyysetuuden menettämiseen. Työttömyysturvan ehtojen arvioinnissa lähtökohtana on perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan. Valiokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta on niin ikään hyväksynyt sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. 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 (ks. PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Uuden 2 a luvun säännökset perustuvat suurelta osin voimassa olevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn sääntelyyn, eikä kokonaan uusia työttömyysetuuksien ehtoja tai sanktioita ehdoteta. Useimmat nykytilaan ehdotetuista muutoksista selkeyttäisivät ja parantaisivat työnhakijan oikeusturvaa sekä edistäisivät työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua eikä valiokunnalla ole niistä huomautettavaa.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymisen

seuraamuksista. Nykyisin työnhakija, joka kieltäytyy ilman pätevää syytä työllistymissuunnitelman laatimisesta, menettää oikeutensa työttömyysetuuteen lähtökohtaisesti 60 päivän ajalta. Ehdotetun 10 §:n mukaan korvaukseton määräaika olisi aina vähintään 30 päivää, mutta jatkuisi tämän jälkeenkin siihen asti, kunnes työnhakija osallistuu suunnitelman laatimiseen. Työnhakijan pysyvä kieltäytyminen työllistymissuunnitelman laatimisesta ilman työvoimaviranomaisen hyväksymää pätevää syytä johtaisi siten työttömyysetuuden menettämiseen siihen saakka, kunnes työnhakija osallistuu suunnitelman laatimiseen. Valiokunta on aikaisemmassa yhteydessä pitänyt esimerkiksi viiden kuukauden korvauksetonta ajanjaksoa verraten pitkänä, kun kyse on ollut työnhakijan toimintaan perustuvasta sanktiosta (PeVL 50/2005 vp, s. 3/I).

Toimivaltainen työvoimaviranomainen

Esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksessa säädettäisiin useassa kohdin työ- ja elinkeinotoimistojen sijasta "työvoimaviranomaisesta". Esimerkiksi työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:ssä ja 11 luvun 4 §:ssä osoitettaisiin työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen "työvoimaviranomaiselle". Työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:ssä velvoitetaan etuuden saaja tekemään ilmoitus "työvoimaviranomaiselle". Lakiehdotukset eivät kuitenkaan sisällä sääntelyä siitä, mitä viranomaisia "työvoimaviranomaisella" käytännössä tarkoitetaan. Perustelujen mukaan muutos tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi työvoimapolitiittisia lausuntoja voisi antaa myös muu työ- ja elinkeinohallinnon yksikkö kuin työ- ja elinkeinotoimisto. Perustelujen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaisi erikseen, missä tilanteissa lausunnon voisi antaa muu kuin työ- ja elinkeinotoimisto. Lähinnä kyseeseen tulisivat työnhakijan yhteydenottoihin perustuvat työttömyysturvaoikeuden päättymistilanteet ja työttömyysetuuden maksajan yhteydenottoihin liittyvät lausuntojen korjaamiset, joihin ei liity työvoimapolitiittista harvinaisuutta. Käytännössä tällaisia lausuntoja voisi an-

taa esimerkiksi valtakunnallinen Työlinja-puhe-
linpalvelu (perustelujen s. 9/I, 17).

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 2 §:n
3 momentin ja 21 §:n 1 momentin kannalta. Pe-
rustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen
vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain
21 §:n 1 momentti puolestaan sisältää jokaisen
oikeuden saada asiansa käsitellyksi lain mukaan
toimivaltaisessa viranomaisessa. Työvoimapo-
liittisen lausunnon antamisessa on kyse julkisen
vallan käytöstä siinäkin tapauksessa, ettei lau-
sunto sisällä työvoimapolitiittista harkintaa.
Luonteeltaan sitovassa lausunnossa otetaan yk-
sittäistapauksessa kantaa siihen, täyttyvätkö
työttömyysetuuden saamiselle säädetyt yleiset
työvoimapolitiittiset edellytykset.

Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentä-
sen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömä-
nä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee
laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai
että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden
lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämi-
sen edellytykset ilmenevät laista riittävän täs-
mällisesti (ks. PeVL 21/2009 vp, s. 4—5, PeVL
19/2009 vp, s. 3—4 ja siinä mainitut lausunnot).

Valiokunnan mielestä ehdotus ei täytä näitä vaa-
timuksia. Tavallisen lain säätämisyjärjestyksen
käytön edellytyksenä on, että työttömyysturva-
lakia täsmennetään edellä mainituilta osin. Jos
on tarve osoittaa työvoimapolitiittisten lausunto-
jen antaminen eräissä tilanteissa muulle työ- ja eli-
nkeinohallinnon yksikölle kuin työ- ja elin-
keinotoimistolle, voitaisiin laissa säätää nimen-
omaisesti näistä perusteista ja antaa ministeriöl-
le valtuus säätää asetuksella tätä tehtävää hoi-
tavista yksiköistä. Lakiehdotuksen 11 luvun
2 §:stä tulee myös käydä selkeästi ilmi etuuden
saajan ilmoituksen vastaanottava viranomainen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-
vallisen lain säätämisyjärjestyksessä,
1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-
kunnan sen 1 luvun 4 §:stä sekä 11 lu-
vun 2 §:stä ja 4 §:stä tekemät valtio-
sääntöoikeudelliset huomautukset ote-
taan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Jukka Kopra /kok

Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.