

Tuomas Ojanen

6.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö ja keskeiset tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia. Esityksen mukaan työttömyysetuuden maksamisen käynnistymisen yhteydessä asetettavalta omavastuuajalta maksettaisiin työttömyysetuutta peruspäivärahana, ansiopäivärahana tai työmarkkinatukena. Valtio vastaisi omavastuuajalta maksettavan työttömyysetuuden rahoituksesta. Lisäksi lyhennettäisiin palkansaajan työssäoloa, joka on edellytys työttömyyspäivärahan saannille. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Työttömyysturvalaissa olevaa lomautuksen määritelmää täsmennettäisiin lain tasolla vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä.

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on vastata siihen työntekijöiden toimeentulon turvan vahvistamisen tarpeeseen, joka seuraa tehdyistä muutoksista työ sopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin työnantajien toiminnan sopeuttamismahdollisuuksien nopeuttamiseksi koronavirusepidemiasta aiheutuvassa äkilliseen ja voimakkaaseen tuotteiden ja palveluiden kysynnän heikentymiseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja ne ovat voimassa 6.7.2020 saakka. Muutoksia sovellettaisiin 16.3.2020 alkaen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 18 §:ssä ja 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Lisäksi ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 6 §:n 1 §:n yhdenvertaisuusäännöksen kannalta.

Koska ehdotetun sääntelyn merkitsemiä muutoksia sovellettaisiin 16.3 alkaen, säätämisyjärjestysjaksossa on myös arvioitu sitä, missä määrin perustuslaki kieltää tai sallii vaikutukseltaan taannehtivaa sääntelyä.

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin on syytä lisätä, että ehdotetun sääntelyn arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat myös perustuslain 19 §:n välttämätöntä huolenpitoa koskeva

sääntely, samoin perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lisäksi ehdotettua sääntelyä on arvioitava ottaen perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen ohella saman pykälän 2 momentin syrjintäkielto­säännös jäljempänä esitetyistä syistä.

Lopuksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nähdäkseni huomioitava lakiehdotuksen riippuvuus hallituksen esityksessä HE 26/2020 vp työsopimuslakiin, merityösopimuslakiin ja yhteistoimintalakiin ehdotettuihin väliaikaisiin muutoksiin, joiden vaikutukset kohdistuisivat palkansaajiin ja heidän toimeentuloonsa yhteistoimintamenettelyn aikataulujen ja lomautusilmoitusmenettelyn lyhentyessä samaan aikaan, kun käsillä olevan koronavirusepidemian ja sen hillinnän keinojen voidaan odottaa vaikuttavan työnantajien mahdollisuuksiin tarjota työtä.

Nyt käsillä olevan esityksen tarkoituksena on kuitenkin lieventää niitä haitallisia vaikutuksia, joita hallituksen esityksessä HE 26/2020 vp ehdotetuilla muutoksilla olisi lomautettaville ja työttömäksi jääville työntekijöille. Näiden kahden hallituksen esityksen riippuvuuksista edelleen seuraa, että käsillä olevassa esityksessä ehdotettujen muutosten ja hallituksen esitykseen HE 26/2020 vp sisältyvien esitysten voimassaolo päättyisi samaan aikaan.

Arvio

Käsillä olevaa esitystä on syytä pitää ensinnäkin myönteisenä siltä kannalta, että kysymyksessä on tavanomainen hallituksen esitys, eikä perustuslain 23 §:n nojalla annettu lakiehdotus (ks. PeVL 7/2020 vp), vaikka hallituksen esityksellä on asiallisesti kiinteä yhteys käsillä olevaan koronavirusepidemiaan ja edelleen valtioneuvoston 16.3.2020 toteamiin poikkeusoloihin, jotka eduskunta on epäsuorasti hyväksynyt (ks. tarkemmin PeVM 2/2020 vp ja PeVM 3/2020 vp).

Edelleen käsillä olevaa esitystä voidaan pitää perustuslain kannalta lähtökohtaisesti myönteisenä sikäli kuin sillä tehtäisiin lomautettujen ja muusta syystä työttömyysturvaa saavien työttömyysetuuksiin sellaisia parannuksia, jotka osaltaan korvaisivat hallituksen esitykseen 26/2020 vp merkitsemien määräaikojen lyhentämistä ja samalla parantaisivat työttömyysturvaa saavien toimeentuloa tilanteissa, joissa työllistyminen päättyy tai vähenee muusta syystä kuin lomautuksen vuoksi.

Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden alussa asetettavalta omavastuuaajalta maksettaisiin työttömyysetuutta. Palkansaajan työssäoloehto lyhennettäisiin eräissä tilanteissa, ja lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Lisäksi lomautusta koskevaa määritelmää täsmennettäisiin.

Nyt ehdotettava sääntelyä voidaan nähdäkseni lähtökohtaisesti pitää perustuslain kannalta perusteltuna perustuslain 22 § huomioon ottaen. Ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 19 §:ssä turvattuja sosiaalisia oikeuksia.

Ehdotetut muutokset koskisivat taannehtivin vaikutuksin 16.3 (siis valtioneuvoston 16.3 toteamasta valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen käsillä olosta) alkaen väliaikaisesti kaikkia sellaisia työntekijöitä, jotka hallituksen esityksessä 26/2020 vp ehdotettujen muutosten sekä yleisemmin käsillä olevan koronaviruspandemian takia tulisivat lomautetuiksi ja jäisivät työttömiksi.

Perustuslaista ei nähdäkseni muodostu estettä sille, että ehdotettujen muutosten soveltaminen alkaisi 16.3, so. sääntelyllä olisi taannehtivia vaikutuksia, koska (taannehtivilla) muutoksilla väliaikaisesti parannettaisiin lomautetun tai työttömäksi jääneen henkilön työttömyysturvaetuuden saamisedellytyksiä. Tilanne olisi perustuslain kannalta toinen, jos ehdotetuilla muutoksilla heikennettäisiin, vieläpä taannehtivasti, työttömyysetuuksien saamisedellytyksiä ja sitä kautta ihmisten taloudellista asemaa nykytilaan verrattuna. Tästä ei kuitenkaan nyt ole kysymys.

Nähdäkseni esityksessä ehdotetun sääntelyn taannehtivalle soveltamiselle 16.3 alkaen on yleisesti ottaen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn taannehtivuutta myös perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Koska ehdotetut muutokset koskisivat esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ”väliaikaisesti kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä”, esityksen perustelujen mukaan taannehtivalle soveltamiselle ei muodostuisi estettä perustuslain 6 §:n 1 momentin perusteella.

Havaitakseni ehdotettu sääntely kuitenkin koskisi vain *lomautettavia* siltä osin lakiehdotuksen 6 luvun 7 §:ää muutettaisiin niin, että ”(l)omautuksen ajalta maksettua työttömyyspäivärahaa ei oteta huomioon laskettaessa 1 momentin mukaista enimmäisaikaa.” Lisäksi lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan ”(l)ain 6 luvun 7 §:n 4 momenttia sovelletaan työttömyyspäivärahaan, jota maksetaan 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen alkaneen lomautuksen perusteella ajalta, joka alkaa 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen ja päättyy 30 päivänä kesäkuuta 2020.”

Ehdotettu sääntely ei siis edellä selostetulta osin kohtelisi ”kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä” samalla tavalla, koska työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskennan keskeytys koskisi edellä selostetulta osiltaan vain 16.3 jälkeen 30.6 saakka vain lomautettavia, muttei siis esimerkiksi irtisanottavia tai ihmisiä, jotka ovat jo aiemmin jääneet työttömiksi.

Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä on näin ollen arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentin ohella saman pykälän 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen kannalta. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arviossa ei siis voida esityksen säätämisyjärjestysperustelujen tapaan tukeutua vain perustuslain 6 §:n 1 momentin yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen, vaan valtiosääntöoikeudellinen arvio tulee perustaa edellä täsmennetyltä osiltaan myös perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännökseen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös *muun henkilöön liittyvän syyn perusteella*. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema ja varallisuus (ks. HE 309/1993 vp, s. 43 – 44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että *työttömyys* voi olla perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy. Lausunnossaan PeVL 39/1996 vp valiokunta katsoi, että *työttömyys* voi olla sellainen muu henkilöön liittyvä syy, jonka vuoksi työttömiin kohdistuva muita epäedullisempaan asemaan asettaminen saattaa olla perustuslaissa kiellettyä syrjintää (PeVL 39/1996 vp). Lausunnossa PeVL 38/1996 vp taas totesi, että yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin tehtävä muutos ei saa johtaa ”työttömien tai opiskelijoiden tosiasialliseen syrjintään”.¹

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 39/1996 vp kyse oli hallituksen esityksestä pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Esityksen mukaan kokopäiväisestä lasten päivähoidosta perittävästä maksusta olisi voitu myöntää helpotus tai vapautus muun muassa vanhempien tulojen perusteella, mutta tämä mahdollisuus ei koskisi työttömien vanhempien lapsia. Perustuslakivaliokunta totesi, että sen käsityksen mukaan ehdotus oli tältä osin työttömiä syrjivänä (silloisen) hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin vastainen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on ratkaisukäytännössään myös katsonut, että työttömyys on muu henkilöön liittyvä syy (YVTltk 180/2016, 29.5.2017). Vaikka kysymys oli yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitetun muun henkilöön liittyvän syyn tulkinnasta, ratkaisu osaltaan havainnollistaa, että työttömyys voi olla sellainen henkilöön liittyvä syy, jonka perusteella syrjintä on kielletty.

Edellä esitetystä nähdäkseni seuraa, että 1 lakiehdotuksen 6 luvun 7 §:n ja voimaantulosäännöksen 4 momentin normikokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kyse siitä, onko sääntelylle perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu *hyväksyttävä peruste* ja voidaanko sitä pitää *oikeasuhtaisena*.

Esityksessä ei havaitakseni perustella sitä, miksi vain lomautetuksi joutuvien työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskenta keskeytyisi 16.3 alkaen 30.6. saakka, eikä vastaava koskisi myös käsillä olevan koronavirusepidemian aikana irtisanottuja ja jo aiemmin työttömäksi jääneitä. Perustelematta siis jää, millä perusteella työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskennan keskeytys ei koskisi kaikkia työttömiä vaan rajoittuisi vain 16.3 jälkeen lomautettuihin.

¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkieltomääräyksessä tarkoitettua ”muuta asemaa” varsin väljästi (ks. esim. *Lupeni Greek Catholic Parish v. Romania* 29.11.2016, kohta 163). Ks. muun syyn tulkinnasta Outi Anttila ja Tuomas Ojanen (toim.), *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Helsinki/Alma Talent 2019, s. 171-179.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan tehtävänä ei sitä vastoin ole perusteluiden muotoilu hallituksen esityksille, vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää (ks. PeVL 9/2016 vp).

Myöskään perustuslakivaliokunnan kuuleman asiantuntijan tehtävänä ei ole alkaa kehittää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteluja ihmisten väliselle erottelulle, vaan esittää valtiosääntöoikeudellinen arvio niistä perusteista, joita erottelua merkitsevässä esityksessä tuodaan esiin. Käsillä olevaan esitykseen ei kuitenkaan perustella, miksi työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskennan väliaikainen keskeytys koskisi vain lomautettavia muttei kaikkia työttömiä.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu sääntely ei täytä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn vaatimuksia siltä osin kuin kysymys on 1 lakiehdotuksen 6 luvun 7 §:n ja voimaantulosäännöksen 4 momentin normikokonaisuudesta. Lakiehdotusta tulisi tältä osin muuttaa laajentamalla se lomautettujen ohella kaikkia muitakin työttömiä koskevaksi, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(Vaihtoehtoisesti hallituksen pitäisi kyetä esittämään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste sille, miksi lakiehdotuksen 6 luvun 7 §:n ja voimaantulosäännöksen 4 momentin normikokonaisuuden tarkoittama työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskennan väliaikainen keskeytys koskisi vain lomautettavia, muttei muita työttömiä.)

Helsingissä 6. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki