



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 19.11.2021, VN/15975/2021

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt antamaan edellä mainitun lausunnon lausuntopalvelun kautta ottamalla kantaa lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Esitän seuraavia huomioita eräisiin lausuntopyynnössä esitettyihin kohtiin. Otsikointi vastaa lausuntopyynnössä olevaa otsikointia.

## Lausuttavaa muutosturvarahan ja muutosturvakoulutuksen ehdoista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta muutosturvakokonaisuutta 55 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka on irtisanottu taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella tämän oltua saman työnantajan palveluksessa viisi vuotta. Kokonaisuus muodostuu yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvarahasta ja arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta. Muutosturvarahan saamiselle ja muutosturvakoulutukseen pääsulle asetettaisiin palkansaajan ikää, työhistoriaa, irtisanomisperustetta ja työnhakijaksi rekisteröitymistä koskevia ehtoja. Muutosturvarahaa koskevat säännökset sisällytettäisiin työttömyysturvalakiin ja muutosturvakoulutusta koskevat säännökset lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Esitysluonnoksen jaksossa 12 (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on tuotu esille, että muutosturvarahaa ja muutosturvakoulutusta koskevat ehdotukset tarkoittaisivat 55 vuotta täyttäneiden erityiskohtelua, joka asettaisi heidät muita irtisanottavia parempaan asemaan iän perusteella. Ikään perustuvien erottelujen arviointiin vaikuttavat sääntelyn kohdentamisen yleiset perusteet sekä toisaalta se, millaisia eroja eri henkilöryhmien välille aiheutuu ja voidaanko eroja pitää hyväksyttävänä ja kohtuullisina.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettavat muutosturvarahaa ja -koulutusta koskevat säännökset koskisivat vain sellaisia työntekijöitä, jotka ovat olleet irtisanovan työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta. Työhistoriavaatimus vastaisi kestoaltaan nykyisen lisäpäiväoikeuden edellytyksenä olevaa työhistoriavaatimusta sekä voimassa olevan työsopimuslain mukaista työllistymistä edistävää valmennusta tai koulutusta koskevaa työhistoriavaatimusta. Vähimmäisikävaatimus puolestaan perustuisi esitysluonnoksessa tarkemmin selostettuun tutkimustietoon, jonka mukaan kokonaisuutena työllisyysasteen laskusta, työttömyysasteen noususta ja työttömyyden pitkittymisen riskistä muodostuva kokonaisuus alkaa vaikuttaa juuri esityksessä ehdotetun kohderyhmän (55 vuotta täyttäneet ja tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanottu) kohdalla. Esitysluonnoksessa on todettu, että tarvittaviin toimiin tulisi ryhtyä riittävän ajoissa eikä esimerkiksi vasta sitten, kun työllistymisen todennäköisyys myöhempinä ikävuosina vähenee vielä merkittävämmiin.

Pidän esitysluonnokseen sisältyviä muutosturvarahan saamisen ja muutosturvakoulutusoikeuden ehtoja lähtökohtaisesti perusteltuina. Yhdyn kuitenkin esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että muun muassa yhdenvertaisuuteen liittyvien seikkojen takia esityksestä olisi suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto (ks. kommenttini kohdassa Muuta lausuttavaa esitysluonnoksesta).

Lausuttavaa muutosturvarahan ja muutosturvakoulutuksen arvon määrittelystä

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosturvakoulutuksen sisällöstä, kestosta ja järjestämisestä

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa koulutusoikeuden lakkaamisesta

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosturvakoulutuksen vaikutuksesta työttömyys-turva-oikeuteen

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosturvakoulutuksen velvoittavuudesta työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa asiakkuuden kokeilukuntaan siirtämättä jättämisestä

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa menettelystä muutosturvarahan toimeenpanossa

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosturvan piiriin kuulumista koskevasta lausunto-menettelystä

Esitysluonnoksen mukaan työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos (Kela) eivät tutkisi itsenäisesti niitä edellytyksiä, jotka henkilön tulee täyttää ollakseen oikeutettu muutosturvakoulutukseen tai muutosturvarahaan. Edellytykset tutkisi työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto), joka antaisi asiasta sitovan lausunnon. Lausuntoon ja sen antamiseen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalaissa säädetään työvoimapoliittisesta lausunnosta.

Muotosturvarahan osalta on työttömyysturvalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 65-66) viitattu edellä mainittuun TE-toimiston lausuntoon, ja myös ao. lakiehdotukseen sisältyy tätä koskeva pykäläehdotus. Muotosturvakoulutuksen osalta TE-toimiston lausunnosta puolestaan mainitaan julkista työvoima- ja yrityspalvelulakia koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 71), mutta itse lakiehdotuksesta tällainen säännös näyttäisi kokonaan puuttuvan. Lakiehdotusta tulee tältä osin täydentää.

Voimassa olevan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n mukaan TE-toimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon muun muassa kyseisen lain 2 luvussa tarkoitettujen etuuksien saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä sekä työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä. Tähän nähden on perusteltua, että TE-toimisto antaa työttömyyskassoja ja Kelaa sitovan lausunnon myös muutosturvarahan saamisen ja muutosturvakoulutusoikeuden edellytyksistä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan näkökulmasta on tässä yhteydessä

kuitenkin syytä todeta, että TE-toimistojen työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen viiveet ja puutteet sekä niihin liittyvät Kelan etuusasioiden käsittelyssä tapahtuvat laiminlyönnit ovat nousseet säännönmukaisesti esille erityisesti kantelujen yhteydessä (muun muassa ratkaisut [OKV/1547/10/2020](#), [OKV/1418/10/2020](#), [OKV/1283/10/2020](#), [OKV/858/10/2020](#) - [OKV/914/10/2020](#) - [OKV/959/10/2020](#) ja [OKV/138/10/2020](#)). Ehdotettuun uuteen lausuntoon sovellettaisiin työvoimapolitiittista lausuntoa koskevia säännöksiä eli näin ollen esimerkiksi säännöstä siitä, että lausuntoon ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla (työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n 5 momentti). Tämä osaltaan korostaa lausunnon oikeellisuuden merkitystä. Pidänkin tärkeänä, että TE-toimistot, ELY-keskukset ja Kela valmistautuvat ja koulutautuvat huolellisesti uuden muutosturvakonaisuuden toteutukseen varmistaakseen muutosturvaa koskevien lausuntojen asianmukaisuuden, näiden asioiden huolellisen käsittelyn sekä hallinnon asiakkaille annettavan asiantuntevan neuvonnan.

Viitataan myös jäljempänä kohdissa Lausuttavaa muista vaikutuksista sekä Muuta lausuttavaa esitysluonnoksesta (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, jakso 12) esittämiini kommentteihin hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta.

## Lausuttavaa palkansaajan työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeuden asteittaisesta poistamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palkansaajan niin kutsutuista työttömyyspäivärahan lisäpäivistä (ns. eläkeputki) luovutaan asteittain niin, että vuosina 1963 ja 1964 syntyneiden kohdalla lisäpäiväoikeuden mahdollistavaa ikärajaa korotettaisiin ja vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneillä ei enää olisi näihin lisäpäiviin oikeutta.

Esitysluonnoksen mukaan 55 vuotta täyttäneiden kohdalla lisäpäiväoikeuden ikärajan lähestyminen vaikuttaa tutkimusten mukaan sekä riskiin jäädä työttömäksi että lisäpäiville siirtyneiden kohdalla siihen, että uudelleen työllistymistä ei tapahdu. Lisäpäiväoikeuden asteittaisella poistamisella olisi yhtäältä ikääntyvien työllisyyttä lisääviä vaikutuksia. Toisaalta lisäpäiväoikeuden poistaminen aiheuttaisi negatiivisia vaikutuksia niille ikääntyneille työntekijöille, jotka tulevat irtisanotuiksi ja joiden työttömyys pitkittyy. Ehdotetuilla muutosturvaa koskevilla toimenpiteillä pyritään tasapainottamaan ja lieventämään lisäpäiväoikeuden poistamisesta aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia ikääntyville. Esitysluonnoksessa on myös todettu, että lisäpäiväoikeuden poistaminen ei vaikuttaisi ikääntyvien oikeuteen saada työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin muillakin työttömillä. Yksilöllä olisi siten edelleen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyysturvajärjestelmän kautta lisäpäiväoikeuden poistamisesta huolimatta.

Esitysluonnoksessa ja erityisesti sen jaksossa 12 (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on ehdotettujen lisäpäiväoikeuksien muutosten osalta näkemykseni mukaan tasapainoisesti

arvioitu ja tuotu esille muutokseen liittyviä kielteisiä ja myönteisiä seikkoja. Lisäpäiväoikeuksien muutosten taustalla on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä tavoite parantaa 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta ja estää heidän liukumistaan työmarkkinoiden ulkopuolelle, mikä toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus työhön. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys perustuu yhtäältä vaikutusarvioinnissa osoitettavaan yleiseen tehokkuuteen tavoitteen saavuttamisessa. Esityksen puolesta on nähdäkseni esitetty riittävästi perusteluita vaikutusarvioinnissa. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa ja vaikutusarvioinnissa on perusteltua tarkastella, ettei ehdotuksen myötä synny kohtuuttoman vaikeaan asemaan joutuvia henkilöryhmiä tai yksittäisiä henkilöitä, ja että myös näiden osalta turvataan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen välttämätön toimeentulo ja 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus riittävän tasoiseen perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden varalta.

Lausuttavaa työllistymisvapaasta ja työnantajan velvoitteista

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa 55 vuotta täyttäneen mahdollisuudesta osa-aikatyöhön

Osa-aikatyötä koskevan ehdotuksen tavoitteena on työssä pysymisen edistäminen työn vapaaehtoista joustavuutta lisäämällä ja sitä kautta työssä jaksamista edistämällä. Tätä kautta edistettäisiin työurien pidentämistä ja ikääntyvien työllisyyttä. Pidän kannatettavana, että 55 vuotta täyttäneiden työssä pysymistä ja jaksamista tuettaisiin osa-aikatyön lisäämisen mahdollisuudella.

Lausuttavaa muutosturvan rahoitusvastuun kohdentumisesta työnantajien kesken

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun määrittämisestä ja perimisestä

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosturvamaksun yhteisen osan määrästä ja sen arvioinnista

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun ja omavastuumaksun yhteensovittamisesta

Ei lausuttavaa.

Muuta lausuttavaa muutosten voimaantulosta

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa vaikutuksista julkiseen talouteen

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa yritysvaikutuksista

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa vaikutuksista toimeentuloon

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosturvarahan suhteesta muuhun sosiaaliturvaan

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muista vaikutuksista

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2 (s. 40-42) käsitellään **viranomaisvaikutuksia**. Esitysluonnoksen mukaan muutosturva-oikeuden tutkimisella on työmäärää lisäävä vaikutus sekä TE-toimistossa että ELY-keskuksissa niillä alueilla, joissa kohderyhmää on paljon. Muutosturvarahaa koskeva ehdotus lisäisi myös työttömyyskassojen ja Kelan työmäärää muutosturvarahaa koskevien hakemusten käsittelyn ja muutosturvarahaan liittyvän ohjauksen ja neuvonnan vuoksi. Ehdotetut muutokset lisäisivät myös muutoksenhakuasteiden työmäärää, sillä muutoksenhaku-oikeus koskisi muutosturvakoulutusta, muutosturvarahaa ja irtisanovan työnantajan muutosturvamaksua. Muutoksen määrää on esitysluonnoksen mukaan haastava ennakoita, mutta pyrkimys selkeään ja ennakoitavaan malliin vaikuttanee lisääntyvästä valitusmäärästä syntyvään työn määrään.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia muutosturvarahaa koskevien asioiden päätöksentekoon tai muutoksenhakuun. Muutoksia ei näin ollen ehdoteta esimerkiksi työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:ssä säädettyyn pääsääntöön siitä, että Kelan ja työttömyyskassan tulee antaa etuuden – eli jatkossa myös muutosturvarahan – myöntämistä, epäämistä, tarkistamista, lakkauttamista ja takaisinperintää koskevassa asiassa hakijalle kirjallinen päätös. Vastaavasti myös muutosturvarahaa koskevasta työttömyyskassan tai Kelan

päätöksestä olisi valitusoikeus työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan ja muutoksenhakulautakunnan päätöksestä edelleen vakuutusoikeuteen (työttömyysturvalain 12 luku 1 §).

Muutosturvakoulutusta koskevan päätöksenteon ja muutoksenhaun osalta tilanne olisi esitysluonnoksen mukaan toinen. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että TE-toimisto antaisi päätöksen muutosturvakoulutusta koskevassa asiassa vain irtisanotun henkilön pyynnöstä. TE-toimistolla tai ELY-keskuksella ei olisi velvollisuutta antaa kirjallista päätöstä oikeudesta muutosturvakoulutukseen tai muutosturvakoulutukseen hankintaan liittyvästä asiasta, ellei irtisanottu henkilö sitä nimenomaisesti pyytäisi. Näin vältettäisiin hallinnollisen työn lisääntyminen. Jos irtisanottu henkilö katsoisi, että muutosturvakoulutusta koskevassa asiassa on tapahtunut virhe, hänen tulisi pyytää päätöksen tehneeltä toimijalta eli TE-toimistolta, ELY-keskukselta tai KEHA-keskukselta kirjallinen päätös, johon hän voisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimus voisi koskea esimerkiksi myönnetyn koulutuksen arvoa tai irtisanotun henkilön työhistorian laskemista.

Totean aluksi teknisluonteisena huomiona, että ehdotettu säännös siitä, että TE-toimisto / ELY-keskus antaisi päätöksen muutosturvakoulutusta koskevassa asiassa vain irtisanotun henkilön pyynnöstä, ehdotetaan sisällytettäväksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksenhakua koskevaan osioon (14 luku 2 a §). Kun kysymys on viranomaisessa tapahtuvasta ”ensi vaiheen” päätöksenteosta, ei säännöksen paikka kyseisessä laissa mielestäni ole looginen.

Asiaan liittyy myös periaatteellisempi kysymys siitä, onko muutosturvakoulutusta koskevaa päätöksentekoa perusteltua toteuttaa ja järjestää eri tavalla kuin muita TE-hallinnon tekemiä päätöksiä koulutukseen pääsyä koskevissa asioissa. Muutosturvakoulutuksesta ehdotetaan säädettäväksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain uudessa 5 a luvussa. Luku sijoittuu voimassa olevan lain 5 luvun (*Työvoimakoulutus*) ja 6 luvun (*Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu*) väliin ja on sinällään johdonmukainen ja perusteltu paikka kyseisille säännöksille. Voimassa olevan lain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen päätökseen saa vaatia oikaisua. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta lähtee siis siitä, että TE-toimisto antaa aina päätöksen asiakkaalle eikä päätöstä tarvitse erikseen pyytää. Valtioneuvoston asetuksessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2021) puolestaan säädetään tarkemmin esimerkiksi työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskevista valintapäätöksistä (5 luku, 9-12 §).

Esitysluonnoksessa on perusteltu ehdotettua päätöksentekomallia sillä, että tällä tavoin vähennettäisiin TE-toimistoille ja ELY-keskuksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tarkempaa arviota siitä, kuinka paljon ehdotettu malli hillitsisi TE-toimistojen ja ELY-keskusten työmäärän kasvua, ei ole esitetty. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu puutteita jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla toteutettavissa työvoimakoulutuksen opiskelijavalinnoissa muun muassa valintapäätösten puutteellisten perustelujen osalta ([OKV/2219/1/2017](#)). Ehdotetulla muutosturvakoulutuksella voi osana muutosturvan kokonaisuutta olla suuri merkitys 55 vuotta täyttäneen työnhakijan osaamisen ja uudelleen työllistymisen edellytysten parantamisessa. Asianmukainen ja huolellinen muutosturvakoulutuksen järjestämis- ja valintaprosessi tukee näitä tavoitteita. Näkemykseni mukaan muutosturvakoulutusta koskevaa päätöksentekoa ei olisikaan syytä järjestää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyistä muista koulutusmuodoista poikkeavasti eikä näin ollen jättää asiassa tehtävää viranomaispäätöstä koulutukseen pyrkivän henkilön erillisen pyynnön varaan.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan edelleen, että muutosturvakoulutusta koskevassa asiassa valitustie poikkeaisi TE-hallinnon oikaisuvaatimuksen johdosta annettujen ratkaisujen tavallisesta muutoksenhausta. Muutosturvakoulutusta koskevaan, oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen haettaisiin muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, ei siis hallinto-oikeudelta. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen haettaisiin edelleen muutosta vakuutusosoikeudelta.

Esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkemmin kuvattu tai perusteltu syitä ehdotetulle poikkeavalle valitustielle. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 2 §:n säännöksistä sinällään ilmenee, että muutoksenhaku kulukorvausta koskevasta päätöksestä on myös järjestetty sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden kautta. Esityksen perusteluja olisi muutosturvakoulutusasioiden muutoksenhakua koskevilta osin tarpeen täydentää.

Muutoksenhakuun liittyvänä seikkana tuon lisäksi esille aiemmassakin lausuntokäytännössäni ([OKV/1664/21/2021](#)) esittämäni näkemykset siitä, että työnhakijoiden perusoikeuksien (oikeus sosiaaliturvaa, oikeusturva-oikeus) turvaamiseksi tulisi mahdolliset muutokset sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden työhön pyrkiä arvioimaan ja ennakoimaan käytännössä niin, että mahdollinen lisääntyvä valitusmäärä ei aiheuttaisi etuuksia koskevien valitusasioiden käsittelyssä viiveitä. Viimeaikaisessa apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisukäytännössä on havaittu viiveitä sekä asioiden käsittelyssä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ([OKV/420/10/2021](#)) että vakuutusosoikeudessa ([OKV/121/10/2021](#)).



Lausuttavaa muutosten vaikutusten seurannasta

Ei lausuttavaa.

Muuta lausuttavaa esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamista. Pidän ehdotetun sääntelyn tavoitteita erittäin tärkeinä ja kannatettavina.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (jakso 12)

Esitysluonnoksen jakso Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on monipuolisesti kirjoitettu ja perusteltu. Merkityksellisinä säännöksinä on nostettu esille erityisesti perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 18 § (oikeus työhön ja elinkeinovapaus) ja 19 § (oikeus sosiaaliturvaan). Ehdotettujen lisäpäiväoikeuksien muutosten osalta on viitattu myös perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan (sivulla 100 tosin pykäläviittauksena on tässä yhteydessä mainittu perustuslain 16 §).

Ehdotettuja säännöksiä ja niiden vaikutuksia on arvioitu edellä mainittujen perustuslain säännösten valossa. Jaksossa on asianmukaisesti viitattu perustuslakivaliokunnan varsin laajaan lausuntokäytäntöön, asiaa koskevaan kansainväliseen ja EU-sääntelyyn sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Jaksossa esitetään Tilastokeskuksen työvoimatutkimusten tuloksia ja työnvälitystilastotietoja, joiden perusteella todetaan, että kokonaisuutena työllisyysasteen laskusta, työttömyysasteen noususta ja työttömyyden pitkittymisen riskistä muodostuva kokonaisuus alkaa vaikuttaa juuri esityksessä ehdotetun kohderyhmän (55 vuotta täyttäneet ja tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanottu) kohdalla.

Esitysluonnoksessa on todettu, että erityisten toimien kohdentamista 55 vuotta täyttäneisiin voidaan perustuslain 6 §:n valossa pitää perusteltuna, ja ehdotuksen perusteiden voidaan arvioida olevan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisen tavoitteen mukaisia ja hyväksyttäviä. Ottaen huomioon ehdotetut muutokset kokonaisuutena, ikääntyvien työmarkkina-asema ja ehdotettujen toimenpiteiden arvioitu vaikuttavuus, ehdotetuille ikääntyviin kohdistettaville erityisille toimenpiteille katsotaan esitysluonnoksessa olevan hyväksyttävät perusteet. Jaksossa on katsottu, että esitettyjä muutoksia ei ole pidettävä perustuslain vastaisina. Erityisesti työstään irtisanottujen ja muiden työttömien yhdenvertaisuuteen liittyvien seikkojen takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Pidän tätä näkemystä asianmukaisena.

Jaksossa ei ole erikseen käsitelty perustuslain 21 §:n säännöstä oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista. Ehdotetuilla muutoksilla on kuitenkin todettu olevan työmäärää lisäävä vaikutus TE-toimistoissa, ELY-keskuksissa, työttömyyskassoissa ja Kelassa sekä myös muutoksenhakuasteissa. TE-toimiston antamalla muutosturvarahaa ja -koulutusta koskevalla lausunnolla tulee olemaan keskeinen merkitys muutosturvakokonaisuutta koskevien asioiden käsittelyssä ja muutosturvaan liittyvässä päätöksenteossa. Edellä kuvattuihin laillisuusvalvonnassa esille tulleisiin ongelmiin nähden ehdotettuja uusia hakemus-, päätös- ja muutoksenhakuprosesseja olisi hyvä tarkastella laajemmin myös hyvän hallinnon toteutumisen ja yksilön oikeusturvan tehokkuuden kannalta. Tämän vuoksi olisi perusteltua täydentää jaksoa myös laajemmalla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen arvioinnilla.

### Asetuksenantovaltuuksista

Esitysluonnoksen mukaan työttömyysturvalain 9 luvun 5 §:ään lisättäisiin säännös asetuksenantovaltuuksista. Säännösehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin muutosturvarahan suuruuden laskemisesta, muutosturvarahan hakemisesta ja sen yhteydessä annettavista selvityksistä sekä muutosturvarahan maksamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella puolestaan voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä muutosturvarahaa ja –koulutusta koskevan lausunnon antamisesta, lausuntoon sisällytettävistä tiedoista sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen oikeudesta antaa lausuntoja.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 89) on tarkemmin kuvattu niitä asetuksia, joihin esitettäisiin muutoksia ja täydennyksiä (valtioneuvoston asetus työttömyysturvalain toimeenpanosta 1330/2002; valtioneuvoston asetus työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta 1332/2002; valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 1373/2018). Perusteluista ei käy ilmi, mihin työ- ja elinkeinoministeriön asetukseen suunniteltu lakia alemman asteinen sääntely on tarkoitus sisällyttää, vai onko kyseessä mahdollisesti kokonaan uusi asetus. Arvioni mukaan kysymys voisi olla työ- ja elinkeinoministeriön asetuksesta työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016). Perusteluja olisi hyvä näiltä osin selkiyttää.

Minulla ei ole muuta huomautettavaa asetuksenantovaltuuksien osalta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen