

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Lähtökohtia

Esitys sisältää seitsemän lakiehdotusta. Niillä muutettaisiin työttömyysturvalakia (1. ja 2. lakiehdotukset), lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta (3. ja 4. lakiehdotukset), työttömyyskassalakia (5. ja 6. lakiehdotukset) ja lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (7. lakiehdotus). Rajoitun seuraavassa arvioimaan 1. lakiehdotusta. Tarkastelen muutosehdotuksia, jotka koskevat työttömyysetuuksiin liittyvien lapsikortusten poistamista, suojaosan poistamista sovitellusta työttömyysetuudesta, työttömyysetuuden saamiseen liittyvän omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista. Työssäoloehto koskevat muutosehdotukset jäävät tarkastelun ulkopuolelle, osaksi aikataulusyistä.

Esityksellä on kytköksiä eri perus- ja ihmisoikeuksiin. Tärkeitä ovat tässä yhteydessä *perustuslain 19 §:n 2 momentin* säännökset oikeudesta perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana, *perustuslain 19 §:n 3 momentin* säännökset lapsiperheiden tukemisesta, *perustuslain 18 §:n 2 momentin* säännökset julkisen vallan

velvollisuudesta edistää työllisyyttä, *perustuslain 6 §:n 4 momentin* säännökset sukupuolten tasa-arvosta ja *perustuslain 22 §:n* säännökset julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (*TSS-sopimus*) ja *Euroopan sosiaalinen peruskirja* samoin kuin *lapsen oikeuksien yleissopimus* ja *yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista*.

Perustuslain 19 § 2 momentin mukaan lailla tulee taata jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan säännöksessä lueteltujen riskitilanteiden, kuten työttömyyden, varalta. *Perustuslakivaliokunta* on pitänyt työttömyysetuuksista työttömyysturvan peruspäivärahaa ja sitä suuruudeltaan vastaavaa ansiopäivärahan perusosaa sekä työmarkkinatukea käytännössä perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyvinä sosiaaliturvan etuusjärjestelminä. Näiden järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei voi siten muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. (Esim. *PeVL 45/2017 vp s. 3*, *PeVL 48/2006 vp s. 2* ja *PeVL 25/2013 vp s. 2* sekä niillä viitattut.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 § ei turvaa sellaisenaan etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena valiokunta on pitänyt sitä, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa. Ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei näin ollen liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia etuuksia heikennetään. Perustuslain vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (esim. *PeVL 45/2017 vp s. 3* ja siinä viitattut).

Esityksen perustelujen mukaan ehdotetut toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 250 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 20 000 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla. (s. 1.) Yhteinelasketuksi säästöksi arvioidaan siten 800 miljoonaa euroa, josta osa kohdentuisi Työllisyysrahastoon ja työttömyyskassoihin (s. 54). Pidemmän aikavälin tavoite on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle (s. 6). Perusteluissa viitataan lyhyesti eräisiin muihinkin tavoitteisiin, kuten digitalisaation ja kansallisen tulotietorekisterin tarjoamien mahdollisuuksien nykyistä parempaan huomioon ottamiseen sekä lainsäädännön selkiyttämiseen ja yksinkertaistamiseen (s. 22).

Esitetyt tavoitteet ovat mielestäni hyväksyttävät. Julkisen talouden säästötavoitteen osalta viitataan siihen, mitä perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvan yhtey-

dessä todennut kansantalouden ja julkisen talouden huomioon ottamisesta mitoitettaessa julkisen vallan välittömästi rahoittamia etuuksia. Työllisyyden kasvua koskeva tavoite toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiselle vallalle osoittamaa tehtävää edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja on sellaisenaan hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kannalta (esim. PeVL 45/2017 vp s. 4).

Lapsikorotuksista luopuminen (1. lakiehdotus 6 luku 6 § ja 7 luku 4 § 2 mom.)

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi työttömyysetuuksiin liittyvistä lapsikorotuksista. Muutos koskisi peruspäivärahaa, ansiopäivärahaa ja työmarkkinatukea ja vaikuttaisi myös liikkuvuusavustuksen määrään (perustelut s. 25). Muutosta sovellettaisiin 1.4.2024 alkaen (1. lakiehdotus voimaantulosäännökset; s. 2).

Perustelujen mukaan muutos vähentäisi työttömyysetuuden määrää vuoden 2023 tassa yhden lapsen perheessä noin 125 euroa kuukaudessa, kahden lapsen perheessä noin 184 euroa kuukaudessa ja vähintään kolmen lapsen perheessä noin 238 euroa kuukaudessa, kun vuoden 2023 ylimääräinen indeksikorotus jätetään huomiotta. Kahden työttömän vanhemman perheissä heikennykset olisivat kaksinkertaiset. Soviteltua päivärahaa saavilla ne voisivat olla mainittua pienempiä. Vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin arvioidaan kuitenkin selvästi tätä pienemmäksi (keskimäärin 53–100 euroa kuukaudessa), sillä muutos lisäisi voimakkaasti toimeentulotuen ja yleisen asumistuen käyttöä (s. 44, 124). Muutos heikentäisi useammin naisten kuin miesten toimeentuloa, koska – työttömyysetuuksia koskevasta pääsäännöstä poiketen – lapsikorotuksia maksetaan naisille useammin kuin miehille (s. 44–45).

Muutos vaikuttaisi myös elatusvelvollisuuden toteutumiseen. Koska vahvistettu elatusavun määrä vastaa usein lapsikorotuksen määrää, muutos lisäisi todennäköisesti tilanteita, joissa elatusvelvollinen ei pysty maksamaan elatusapua elatussopimuksen tai -päätöksen mukaisesti. Seurauksena olisi lapsen elatukseen tarkoitettujen maksujen pieneneminen, mikä heikentäisi lähivanhemman elatuskykyä ja lapsen asemaa sekä lisäisi sosiaalietuuksien tarvetta (s. 47). Perusteluissa viitatus tutkimuksen mukaan työttömyysturvan lapsikorotukset ovat tehokas tapa vähentää lapsiköyhyyttä. Yhdessä muiden esitykseen sisältyvien ehdotusten kanssa niiden poistaminen kasvatkaisikin pienituloisten lapsiperheiden määrää (s. 47, 69). Esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa lapsikorotuksista luopumista vastustettiin laajasti vedoten sen taloudellisiin vaikutuksiin, lapsiköyhyyden kasvuun ja sen pitkäaikaisvaikutuksia koskevaan tutkimustietoon sekä lapsiköyhyyden vähentämistä koskevaan tavoitteeseen, johon Suomi on sitoutunut (s. 86).

Lapsikorotuksia maksamalla julkinen valta toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista tehtäväänsä tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 17/1995 vp s. 3/II; PeVL 12/1995 vp s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittama tukijärjestelmä on, pykälän 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan tavoin, voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä kiinnity suoraan tiettyihin olemas-

sa oleviin etuusjärjestelyihin. Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on sen vuoksi tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslain vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsevät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain kannalta ongelmallista. Valiokunta on myös todennut, että sen hyväksymät periaatteet sosiaaliturvan suuntaamisesta ja kehittämisestä yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti sekä kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioon ottamisesta mitoitettaessa julkisen vallan välittömästi rahoittamia etuuksia soveltuvat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua tukemisvelvoitetta konkretisoivien etuuskien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta onkin pidetty taloudellisessa laskusuhdanteessa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Sääntely ei saa kuitenkaan tällöinkään kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. (*PeVL 25/2012 vp s. 2–3 ja niillä viitattut.*)

Ratkaisevia seikkoja ehdotuksen oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta ovat siten perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen tukijärjestelmän kokonaisuus, ehdotettua heikennystä mahdollisesti kompensoivat toimenpiteet ja viime kädessä se, vaarantuisiko perustuslain asettama tukemisvelvollisuus ehdotuksen johdosta (*PeVL 25/2012 vp s. 2/II, PeVL 17/1995 vp s. 3/II ja PeVL 12/1995 vp s. 2/II*).

Perusteluissa viitataan hallitusohjelman mukaisiin lapsiperheiden toimeentulon parannuksiin, jotka toteutetaan nostamalla alle kolmevuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta, kehittämällä opiskelijoiden huoltajakorotusta ja korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille. Parannukset eivät kohdistu kuitenkaan aina samoihin henkilöihin, joita lapsikorotusten poistaminen koskisi (s. 125). Korvaavina etuuksina mainitaan myös toimeentulotuki ja yleinen asumistuki. Pidän toimeentulotukeen vetoamista ongelmallisena, koska – kuten perustuslakivaliokunta on todennut – perustoimeentuloa turvaava järjestelmä, josta työttömyysturvasta on kyse, ei voi muodostua perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Valiokunta on pitänyt huolestuttavana tilannetta, jossa perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin kohdistuvat heikennykset ohjaavat etuuden saajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (esim. *PeVL 40/2018 vp s. 3–4 ja niillä viitattut*). Yleisen asumistuen osalta voidaan puolestaan kysyä, mitä yhteisvaikutuksia on siihen kohdistuvilla muutosehdotuksilla ja nyt käsiteltävillä ehdotuksilla. Asiaa ei tarkastella perusteluissa.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia koskevan sosiaali- ja terveysministeriön muistion (STM 2022) mukaan työttömyysturvan lapsikorotusten lakkauttamisesta huolimatta lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset olisivat kokonaisuudessaan pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin kohdistuvat. Kahden huoltajan lapsiperheissä työttömyysetuuksien osuus tulonmuodostuksessa on keskimäärin pienempi kuin muissa työikäisissä perhetyypeissä. Yksinhuoltajissa häviäjiä olisi myös suuri osuus, mutta käytettävissä olevien tulojen pieneneminen yli 10 prosentilla olisi harvinaisempaa kuin työikäisissä yhden hengen talouksissa. (s.

24) Arviot sisältävät oletuksen toimeentulotuella tapahtuvasta kompensatiosta (s. 43–45). Oletus on, kuten edellä totesin, mielestäni pulmallinen.

Lapsikorotuksista luopuminen tarkoittaa heikennystä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun lapsiperheiden tukemisvelvollisuuteen. Sen suuruusluokasta kertoo sille perusteluissa arvioitu säästövaikutus (noin 72 miljoonaa euroa), joka olisi enemmän kuin minkään muun esityksessä ehdotetun toimenpiteen (s. 55, 124). Vastaavan säästön aikaansaamiseksi ei ole esitetty vaihtoehtoja, mitä perustellaan hallitusohjelmalla (s. 79). Lapsilisän korotukset kompensoisivat heikennystä vain osaksi. Käytännössä jouduttaisiin turvautumaan enenevässä määrin toimeentulotukeen. Tämä synnyttäisi ongelman perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisen suhteen kannalta, kun huomioon otetaan myös muiden vireillä olevien ehdotusten (erityisesti HE 75/2023 vp) toteutuessaan aiheuttama samansisältöinen vaikutus.

Arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden noudattamista valvovien valvontaelinten Suomelle antamat päätökset. *Sosiaalisten oikeuksien komitea* arvioi 15.2.2023 julkistamassaan päätöksessä työtoimyyturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen suuruutta *Euroopan sosiaalisen peruskirjan* valossa. Peruspäivärahaa se arvioi suhteessa peruskirjan 12(1) artiklaan (valtion velvollisuus luoda sosiaaliturvajärjestelmä ja pitää sitä yllä) ja työmarkkinatukea suhteessa peruskirjan 13(1) artiklaan (oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun). Komitea piti kumpaakin etuutta tasoltaan riittämättömänä ja totesi 12 ja 13 artiklojen loukkauksen muun muassa näillä perusteilla¹. *Lapsen oikeuksien yleissopimuksen* noudattamista valvova *lapsen oikeuksien komitea* kehotti puolestaan 2.6.2023 Suomelle antamissaan päätelmissä välttämään sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin, ja vahvistamaan edelleen toimia, jotka takaavat jokaiselle lapselle riittävän elintason². Päätelmät liittyivät sopimuksen 26 ja 27 artikloihin, jotka koskevat lapsen oikeutta sosiaaliturvaan ja oikeutta riittävään elintasoon.

Johtopäätökseni edellä todetusta on, että ehdotus lapsikorotuksista luopumisesta on ongelmallinen niin oikeasuhtaisuusvaatimuksen kuin sen vaatimuksen kannalta, ettei perusoikeusrajoitus saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

¹ Sosiaalisten oikeuksien komitean päätös, erityisesti kohdat 57–60 ja 103–106. [[https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifier%22:\[%22cc-172-2018-dmerits-en%22%22}%22}.](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%22cc-172-2018-dmerits-en%22%22}%22})]

² Lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistettyjen 5. ja 6. määräaikaistraktattien johdosta, kohta 35. [https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_52903_E+%283%29.pdf/9f19613d-5f18-4e33-cd8f-e06e60a5f1c1?t=1685706415853]

Muut ehdotukset

Esitys sisältää eräitä muitakin perusoikeuksien kannalta huomionarvoisia ehdotuksia. Niiden merkitys on tosin arvioni mukaan tässä suhteessa pienempi kuin edellä tarkastellun ehdotuksen. Tarkastelen ehdotuksia lyhyesti seuraavassa.

1. Esityksessä ehdotetaan *luovuttavaksi sovittelun työttömyysetuuden suojaosasta* eli siitä osasta tuloa, jota ei oteta huomioon työttömyysetuuden määrästä päätettäessä (1. lakiehdotus 4:5 §). Muutosta sovellettaisiin 1.4.2024 alkaen (1. lakiehdotus voimaantulosäännökset; perustelut s. 2). Tarkoitus on kannustaa työttömiä henkilöitä kokopäivätyöhön (s. 6). Kokonaan työttömien kannustimet ottaa vastaan keikka- tai osa-aikatyötä toisaalta heikkenisivät. Positiiviset ja negatiiviset kannustinvaiikutukset arvioidaan perusteluissa osapuilleen yhtä voimakkaiksi (s. 38). Muutoksen säästövaikutukseksi arvioidaan 56,4 miljoonaa euroa (s. 55).

Koska suojaosan poistaminen pienentäisi työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansio-
päivärahan määrää (s. 26), sillä on merkitystä perustoimeentulon turvaa koskevan *perustuslain 19 §:n 2 momentin* kannalta. Suojaosan määrä on nykyisin 300 euroa, jos etuus perustuu kuukauden sovittelujaksoon, ja 279 euroa, jos etuus perustuu neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujaksoon (s. 96). Perustelujen mukaan työttömyysetuuden saajan tulojen ja sovittelun etuuden muodostama tulokokonaisuus pieneni enimmillään 150 euroa kuukaudessa mutta ei alittaisi sitä, mitä henkilö saisi kokonaan työttömänä (s. 122–123). Vähennys ulottuisi kaikkiin niihin etuuden haku- ja maksamisaikoihin, joina työnhakijalla on soviteltavaa tuloa, ja voisi olla pitkäaikainenkin. Se koskisi erityisesti osa-aikaisesti tai keikkaluonteisesti työskenteleviä (esim. palvelualat), jotka täydentävät toimeentuloaan sovittelulla työttömyysetuudella (s. 44). Sovittelun työttömyysetuuden saajista noin 60 prosenttia on naisia, joten vaikutuksetkin painottuisivat heihin (s. 42). Esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa suojaosan poistamista vastustettiin laajasti. Sen katsottiin heikentävän osatyökykyisten mahdollisuuksia osallistua työelämään ja vaikeuttavan kuntoutuvien työntekijöiden paluuta työmarkkinoille. Muutos voisi vaikeuttaa vammaispalvelulaissa tarkoitetun henkilökohtaisen avun alan tilannetta ja pahentaa koko sosiaali- ja terveysalan työvoimapulaa (s. 85, vrt. s. 89).

Muutoksen vaikutukset yksittäisiin työnhakijoihin voisivat olla varsin tuntuvia samalla, kun muutos ei perustelujen mukaan juurikaan edistäisi sille asetettua kannustintavoitetta. Tämä viittaa ongelmiin oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisessä. Tavoitteena on toisaalta myös julkisten menojen vähentäminen. Säästötavoite on melko vaatimaton, eikä sen toteuttamiseksi esitetä tässäkään yhteydessä vaihtoehtoja (s. 79). Sosiaalisten oikeuksien komitean tuoreen päätöksen mukaan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat jo nykyiseltä tasoltaan riittämättömiä Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimuksiin nähden (edellä). Suojaosan poistaminen heikentäisi tilannetta entisestään.

2. Työttömyysturvan heikennyksiä merkitsisivät myös muutokset, jotka koskisivat *omavastuunajan pidentämistä viidestä seitsemään päivään* (1. lakiehdotus 3 luku 13 § ja 7 luku 10 §) ja *lomakorvauksen jaksottamista* (1. lakiehdotus 3 luku 6 § 2 mom.).

Kumpaakin muutosta sovellettaisiin lain voimaantulosta eli 1.1.2024 alkaen (1. lakiehdotus voimaantulosäännökset; s. 2). Ehdotuksia perustellaan sillä, että ne lisääisivät taloudellisia kannustimia uuden työpaikan etsimiseen heti edellisen työsuhteen päättymisen jälkeen tai jo sitä ennen (s. 37, 126).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotuksia työttömyysturvan omavastuuajan pidentämisestä ja lomakorvauksen jaksottamisesta lausunnossa PeVL 16/1996 vp. Se piti omavastuuajan pidentämistä viidestä seitsemään päivään siinä määrin lyhyenä ja vaikutuksiltaan niin vähäisenä, ettei ehdotus ollut ongelmallinen silloisen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin (nykyinen perustuslain 19 §:n 2 momentti) kannalta. Ongelmia ei liittynyt myöskään lomakorvauksen jaksottamiseen, koska muutoksen tarakoittamana aikana henkilön toimeentulo ei riippunut työttömyyspäivärahasta eikä sääntelyyn liittynyt työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (PeVL 16/1996 vp s. 2/II). Toisessa yhteydessä valiokunta piti työttömyysturvan odotusaikoja, karenseja ja omavastuuaikoja hyväksyttävinä perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta, kunhan ne eivät ole niin pitkiä, että perustoimeentulon turva vaarantuu. Verraten pitkäkään, jopa kahdeksan kuukauden pituinen, korvaukseton aika ei muodostu valiokunnan mukaan välttämättä ongelmaksi, jos sille on hyväksyttävä syy ja jos se johtuu yksiselitteisesti työnhakijan omasta käyttäytymisestä (PeVL 46/2002 vp s. 4–5 ja niillä viitatus).

Ehdotuksia arvioitaessa on otettava huomioon niiden yhteisvaikutukset. Jos työnhakijaan sovelletaan sekä lomakorvauksen jaksottamista että omavastuuajan asettamista, ne eivät kuluisi samaan aikaan, vaan omavastuuaika seuraisi lomakorvauksen jaksotusta. Tämä pidentäisi aikaa, jolta oikeutta työttömyysetuuteen ei ole (s. 34). Perustelujen mukaan tällainen tilanne olisi tavallinen. Oikeutta peruspäivärahaan ei olisi tällöin keskimäärin noin 15,5 päivältä työttömäksi jäämisen jälkeen. Vastaava aika työmarkkinatuen kohdalla olisi keskimäärin noin 12 päivää. Yhteensä ehdotukset vähentäisivät peruspäivärahaa keskimäärin noin 400 euroa ja työmarkkinatukea noin 260 euroa. Vaikka vaikutukset olisivat hyvin tapauskohtaisia, ne olisivat perustelujen mukaan kotitalouksille merkittäviä. Jaksotustilanteessa henkilö saisi kuitenkin lomakorvauksen, joten hänen tulonsa vastaisivat jaksotuksen aikana vuosiloman ajalta maksettavaa palkkaa. (s. 35, 66)

Keskeinen kysymys on nähdäkseni se, täyttävätkö ehdotukset vaatimuksen perustoimeentulon turvan kattavuudesta. Kuten edellä tuli esiin, perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien on oltava sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä. Perustuslakivaliokunta on toisaalta katsonut, ettei järjestelmien tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla ”lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden” on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin heikentyneet perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainitun seikan johdosta. Säännöksen tarkoittamassa tilanteessa yksilön perustoimeentulon turvajärjestelmä ei voi kuitenkaan muodostua 19 §:n 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. PeVL 48/2006 vp s. 2/II ja PeVL 5/1995 vp s. 2–3 ja niillä viitatus).

Edellä esitetyn ja etenkin perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön perusteella katson, ettei ehdotuksiin omavastuuajan pidentämisestä ja lomakorvauksen jaksottamisesta liity valtiosääntöisiä ongelmia siitäkään huolimatta, että ehdotusten johdosta aika, jolta työttömyysetuutta ei makseta, voi muodostua varsin pitkäksi. Lomakorvauksen jaksotusajalta työnhakijalla olisi oikeus lomakorvaukseen. Perustelujen mukaan ehdotusten vaikutukset eivät pääosin kohdistuisi sellaisiin henkilöihin, jotka ovat suurimman taloudellisen avun tarpeessa, eikä esimerkiksi toimeentulotuen tarve lisääntyisi ehdotusten johdosta merkittävästi (s. 35).

Tampereella 16. marraskuuta 2023

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)
raija.huhtanen@tuni.fi