

Eduskunta, Sosiaali- ja
terveysvaliokunta

LAUSUNTO

20.11.2023

EOAK/7202/2023 HE 73/2023 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

1 KUULEMISPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen edustajaa kuultavaksi ja antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp).

Esityksen keskeinen sisältö on seuraava:

- Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehtoja muutettaisiin siten, että työssäoloehto määräytyisi jatkossa palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella. Tällä korvattaisiin nykyiset kalenteriviikkokohtaista työaikaa koskevat edellytykset. Lisäksi työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen.
- Työttömyysetuuden sovittelusta poistettaisiin suojaosa eli se osa tuloa, jota ei huomioida sovittelun työttömyysetuuden määrän laskennassa.
- Työttömyysturvaoikeuden alkamisen omavastuu-aikaa pidennettäisiin viiden päivän työttömyyttä vastaavasta ajasta seitsemään työttömyyspäivään.
- Työttömyysetuuden lapsikorotukset poistettaisiin.

- Yli kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön päättyessä maksettavaa lomakorvausta esitetään jaksotettavaksi, jolloin se estäisi työttömyysetuuden maksamisen jaksottamisen ajalta.

2 LAUSUNTO

Pyydettyinä lausuntona esitän kohteliaimmin seuraavan.

2.1 Oikeusasiamiehen näkökulma asiaan

Työvoimahallintoa ja työttömyysturvaa koskevia kanteluita saapuu oikeusasiamiehelle vuosittain noin 250. Valtaosa niistä koskee työ- ja elinkeinotoimistojen tai kuntakokeiluun liittyen kuntien menettelyä työvoimapalveluissa. Varsinaisia työttömyysturvaetuutta (ansio- ja peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki) koskevia kanteluita saapuu verraten vähän, viime vuonna noin 30. Niissä on yleisimmin kyse oikeudesta etuuteen tai sen takaisinperinnästä.

Erilaisten etuuksien saamista koskevat kantelut ovat tyypillisesti sellaisia, jotka lähtökohtaisesti jäävät tutkimatta siksi, että asiassa on käytettävissä kantelumenettelyyn nähden ensisijainen oikeusturvatie eli säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus.

Nyt esillä olevissa muutoksissa on kyse sellaisista eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvista työttömyysturvaetuuden saamisen edellytyksiin tai sen määrään liittyvistä seikoista, jotka eivät ole olleet oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tutkinnan kohteena. Oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies ei siten valvo eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä.

Siten sellaisia oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja, joihin esitettyjä muutoksia voisi peilata, ei tätä lausuntoa annettaessa ole ollut käytettävissä.

Hallituksen esitys ei myöskään sisällä sellaisia olennaisia viranomaistoimintaa koskevia rakenteellisia tai menettelyllisiä kysymyksiä koskevia säädösehdotuksia, joihin oikeusasiamiehen lausuntokäytännössä yleisimmin kiinnitetään vakiintuneesti huomiota.

Sen sijaan kyse on paljolti substanssikysymyksistä, joihin oikeusasiamies ei ota kantaa, ellei niissä ole osoitettavissa jotakin sellaista perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta, joka luontevasti kuuluu perustuslaissa oikeusasiamiehelle säädettyyn tehtävään valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esitysten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä suhde perustuslain säännöksiin onkin usein se, mihin

oikeusasiamiehen antamissa lausunnoissa on kiinnitetty erityisesti huomiota.

2.2 Esityksen yleinen merkitys perusoikeuksien kannalta

Esitys sisältää varsin laajan jakson (12) sen suhteesta perustuslakiin. Siinä on arvioitu esityksen merkitystä useiden perustuslain säännösten kannalta (6 §, 18 § 2 mom., 19 § 2 ja 3 mom. sekä 22 §). Siinä on käsitelty esitystä ja esitetty perustuslakivaliokunnan kannanottoja muun muassa yhdenvertaisuudesta, perustoimeentulon turvasta, työllisyyden edistämisestä sekä lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Esitetyistä muutoksista osa merkitsisi toteutuessaan tilanteen palautumista sellaiseksi, joka oli voimassa olevaa lainsäädäntöä vielä jokin aika sitten. Lomakorvauksen jaksottamisesta luovuttiin vuoden 2013 alussa. Työttömyysturvan suojaosa lisättiin säännöksiin vuoden 2014 alussa. Omavastuu-aika on esityksen mukaan vaihdellut viiden ja seitsemän päivän välillä, viimeksi vuoden 2018 alusta se lyhennettiin viiteen päivään.

Nähdäkseni näissä ehdotuksissa näkyykin esityksen taustalla oleva hallitusohjelmassa esitetty tavoite julkisen talouden vahvistamiseen muun muassa menoja sopeuttamalla. Esityksessä on myös viitattu esimerkiksi lomakorvauksen jaksotuksen käyttöönoton ja omavastuuaajan pidentämisen osalta perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmin samanlaisista esityksistä esittämiin näkemyksiin.

Mitä tulee esityksen vaikutukseen perustoimeentulon turvaan, totean, että kuluvan syksyn aikana hallitus on antanut muitakin esityksiä sosiaaliturvaetuuksien muutoksista. Esitykset sisältävät etuuksien saamisen ehtojen kiristystä ja myös leikkauksia etuuksien tasoon.

Jo esitysten valmisteluvaiheessa on tuotu esiin kiristysten ja leikkausten suhde suomalaisen perusturvaan sekä Suomen perusturvan tasosta esitetyt arvioit (mm. Sosiaalisten oikeuksien komitea). Lausunnossani (22.9.2023, EOAK/5990/2023) hallituksen esitysluonnoksesta kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 totesin, että esityksessä oli sinänsä tuotu esiin yhtäältä perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön perustuva johtopäätös tarkastelussa olevien indeksitarkistusten jäädyttämisen sallittavuudesta ja toisaalta perusturvan tasosta esitetty Suomen valtion ja Sosiaalisten oikeuksien komitean eriävät näkemykset samoin kuin perusturvan riittävyyden arviointityöryhmän kannanotot sekä perusturvan tasoon viime vuosina tehdyt korotukset. Näitä lähtökohtia ei mielestäni kuitenkaan ollut esityksessä ainakaan selkeästi sovitettu yhteen arvioimalla konkreettisesti sitä, miten esitys kokonaisuudessaan suhteutuu Suomen perusturvan tasosta esitettyihin arvioihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö laati lokakuussa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointiselvityksen”. Arvioinnissa

olivat mukana myös muutokset tuloverotukseen. Selvitys on ollut jo sosiaali- ja terveysvaliokunnan arvioitavana sen antaessa lausuntoa hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027 (StVL 2/2023 vp).

Myös perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 11/2023 vp kantaa selvitykseen arvioidessaan toimeentulotukilain 7 a §:n muutosta (HE 58/2023 vp). Se viittasi nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen ja yleistä asumistukilakia koskevaan esitykseen todeten niillä voivan olla heijastusvaikutuksia myös toimeentulotukiesitykseen.

Valiokunta arvosteli sitä, ettei esityksessä ollut edes alustavasti arvioitu näiden esitysten yhteisvaikutuksia tai niiden valtiosääntöistä merkitystä. Tällaista arviointia ei valiokunnan mukaan sisälly myöskään sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden puutteellisuuteen ja erityisesti eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arvioimisen merkitykseen. Sen mukaan valtioneuvoston tulee seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Edellä todetun vuoksi ja kun tämä nyt esillä oleva esitys on tällä hetkellä perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, en tässä yhteydessä arvioi perusoikeuskysymyksiäkään yksityiskohtaisesti.

2.3 Vaikutukset erityisesti lapsiin ja vammaisiin henkilöihin

Oikeusasiamiehen erityisiin tehtäviin kuuluvan lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnan näkökulmasta totean seuraavan.

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta työttömien huoltajien mahdollisuuksiin huolehtia lapsistaan ja siten esitys on merkityksellinen lasten ja nuorten kannalta. Esityksessä todetaan (s. 47), että ehdotusten yhteisvaikutuksesta pienituloisiksi luokiteltavien määrä kasvaisi noin 7 200 henkilöllä ja pienituloisuus lisääntyisi keskimääräistä eniten perheissä, joissa on lapsia.

Lapsiperheköyhyys on vakava ongelma, joka koskettaa esityksessä todetun (s. 67) mukaisesti nykyisin 10 prosenttia lapsista. Se lisää merkittävästi lasten syrjäytymisriskiä. Lapsikorotuksen osalta esityksessä viitataan (s. 67) Kelan tutkimusblogiin, jonka mukaan työttömyysturvan lapsikorotusten arvioitiin olevan vertailussa olevista toimenpiteistä kustannustehokkain tapa vähentää lapsiköyhyyttä.

STM:n muutosesitysten yhteisvaikutusten arvioinnissa muutosten vaikutukset lapsiin ilmenevät välillisesti perhetyypittäisessä tarkastelussa. Selvityksen mukaan selvästi suurimmat vaikutukset kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista noin 16 prosentilla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 prosenttia. Myös nuoriin lapsettomiin pareihin kohdistuvat vaikutukset ovat voimakkaampia kuin muihin perhetyyppeihin. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat selvityksen kokonaisuudessa pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin.

Esityksessä on viitattu hallitusohjelman mukaisiin suunnitelmiin parantaa erillisellä hallituksen esityksellä lapsiperheiden asemaa muun muassa korottamalla alle kolmevuotiaiden lapsilisää, ja lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta.

Näistä huolimatta ja vaikka STM:n tekemän selvityksen mukaan muutosesitysten yhteisvaikutukset lapsiperheisiin olisivatkin lievemmat kuin muihin perhetyyppeihin, tulee esitysten lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lapsiperheiden lapsiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia seurata erityisen tarkoin. Tämä koskee siten myös nyt esillä olevia muutoksia työttömyysturvalakiin. Pidän tätä erittäin tärkeänä siihenkin nähden, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on tuoreissa Suomea koskevissa suosituksissaan suositellut välttämään sellaista sosiaaliturvaetuuksien leikkaamista, joka vaikuttaa köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin (2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5–6).

Ehdotetuilla muutoksilla on todettu olevan vaikutusta myös **vammaisten henkilöiden** työttömyysetuuteen. Lisäksi esityksessä on arvioitu, mikä vaikutus työttömyysetuuden sovittelua koskevalla suojaosan poistolla on henkilökohtaisen avun saantiin ja henkilökohtaisen avustajan tehtävässä työllistyvien toimeentuloon.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jo nyt tullut esille vammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien pula ja siihen liittyen henkilökohtaisen avun palvelun toteutumisen vaikeudet eri hyvinvointialueilla.

Esityksessä on todettu (s. 71), ettei soviteltua työttömyysetuutta ole alun perin tarkoitettu pysyväksi osittaisen työllistymisen tueksi, vaikka työmarkkinoiden muutoksen takia sovitellun työttömyysetuuden saanti voi olla hyvinkin pitkäkestoista. Julkisen vallan velvoitetta turvata riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset ei voida esityksen mukaan myöskään voida katsoa sitovan palveluiden järjestämistä osittain työllistyvien työttömyysturvan muodostumista koskevaan lainsäädäntöön.

Näistä seikoista huolimatta katson, että kun tämä esitys, kuten ei myöskään STM:n muutosten yhteisvaikutuksesta antama selvitys, ei sisällä enempää arviota siitä, mikä merkitys etuuksien heikennyksillä olisi nimenomaan vammaisten henkilöiden asemaan, tulee esitysten vaikutuksia vammaistenkin henkilöiden asemaan seurata erityisen tarkasti. Tässä

seurannassa olisi tärkeää tarkastella asiaa myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta, eli asettaisivatko sinänsä tasapuolisesti sovellettavaksi tarkoitetut etuuksien leikkaukset vammaiset henkilöt kuitenkin tosiasiallisesti tai välillisesti muita heikompaan asemaan.

2.4 Hyvän hallinnon näkökulma

Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon näkökulmasta totean, että neuvonnan asianmukaisuus on yksi laillisuusvalvonnassa usein esillä oleva hyvän hallinnon ulottuvuus.

Esityksen mukaiset muutokset vaikuttaisivat käsitykseni mukaan työttömyysturvan toimeenpanijoiden eli työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö totesi esityksen luonnoksesta 13.9.2023 antamassaan lausunnossa muutosten olevan toimeenpantavissa huolimatta erityisen tiukasta aikataulusta.

Kansaneläkelaitos on omassa lausunnossaan (15.9.2023) todennut osan muutoksista lisäävän sen työmäärää mutta on toisaalta maininnut työssäoloehdon seurannan muutoksen jopa vähentävän sitä. Asiakaspalveluun tulevien yhteydenottojen määrän se on arvioinut lisääntyvän jopa pysyvästi siltä osin, kuin muutokset lisäävät Kansaneläkelaitoksen etuuksien saajien määrää.

Pidän erittäin tärkeänä, että Kansaneläkelaitoksella on asianmukainen mahdollisuus vastata uudistuksen toteutuessaan varsin todennäköisesti mukanaan tuomaan neuvonnan tarpeen lisääntymiseen. Tämänkaltaiset perusturvaan vaikuttavat uudistukset ovat omiaan herättämään asiakkaissa huolta ja lisäämään neuvonnan tarvetta – sekä ennen uudistuksen varsinaista voimaatuloa että etenkin sen jälkeen.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Juha Niemelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.