

Janne Salminen

14.3.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalainmuuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille. Ansiopäivärahan määrää porrastettaisiin niin, että ansiopäiväraha alenisi työttömyyden pitkittyessä, ei kuitenkaan siten, että se olisi pienempi kuin peruspäiväraha tai peruspäiväraha korotettuna työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettava korotusosa. Työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehdot koskevia säännöksiä kiristettäisiin siten, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehdot. Alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ sitä kuitenkin eräin osin kerryttäisi pitkäähkön karenssin jälkeen. Lisäksi ehdotetaan luovuttavaksi eräistä ikäsidonnaisista työttömyysturvaa koskevista poikkeussäännöksistä. Lisäksi kumottaisiin ne ansiopäivärahan suuruutta koskevat suojasäännökset, jotka liittyvät ikäsidonnaisiin poikkeussäännöksiin. Samoin ehdotetaan kumottavaksi 58 vuotta täyttäneitä koskeva suojasäännös, jonka perusteella palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan taso ei voi alentua, jos henkilö täyttää työssäoloehdon täytettyään mainitun ikärajan. Vielä ehdotetaan tehtäväksi palkansaajan työssäoloehdon pidentymiseen liittyviä muutoksia omavastuuajan asettamista ja palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen määrittelyä koskeviin säännöksiin.

2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.9.2024. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta ja laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

3. Hallituksen käsityksen mukaan lait voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

4. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti Suomen perustuslain 19.2 §:n kannalta. Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksessä lainsäätäjälle on asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70).

5. Esityksellä on perustuslain 19 §:n ohella liittymäkohtia myös esimerkiksi perustuslain säännöksiin oikeudesta työhön perustuslain 18.1 ja 18.2 §:ssä. Perustuslain 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Säännöksessä ei ole otettu kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Lisäksi ehdotus on relevantti varsinkin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus), Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Samoin esityksellä on liityntöjä esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen n:o 168. Huomionarvoinen on myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi sääntelyä on tarkasteltu esityksessä yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n kannalta.

6. Vaikka ennen kaikkea kysymys on perustoimeentulon turvan sääntelystä perustuslain 19.2 §:n tarkoittamassa sosiaalisessa riskitilanteessa, työttömyyden aikana, perustuslain 19 § on kokonaisuus siten, että oikeus perustoimeentulon turvaan on yhteydessä muuhun 19 §:n tarkoittamaan sosiaaliturvaan. Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsiperheiden osalta säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71-72, myös PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki kuitenkaan määritä, millä keinoin tämä velvoite toteutetaan (PeVL 12/1995 v).

7. Työttömyysturvaan koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä on suhteellisen runsaasti.

8. Vuodelta 2023 on tuore työttömyysturvaan koskeva lausunto PeVL 16/2023 vp. Nimenomaisen työttömyysturvaetuuksia koskevan käytännön lisäksi muukin sosiaaliturvaetuuksia ja myös niiden leikkauksia koskeva käytäntö on huomionarvoista. Siltäkin osin on olemassa tuoretta lausuntokäytäntöä vuodelta 2023. Tällöin kysymys on erityisesti lausunnoista PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp ja PeVL 15/2023 vp. Lausunnot ovat yhdensuuntaiset.

9. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisempaan lausuntokäytäntöönsä ja perustuslain esitoihin viitaten todennut, perustuslain 19.2 §:ssä lainsäätäjälle on asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskiti-

lanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, PeVL 33/2004 vp). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 30/2005 vp, PeVL 48/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 19/2018 vp, PeVL 54/2016 vp, PeVL 50/2005 vp). Näiden ehtojen tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp). Etuuksien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Myös sanktioluonteiset etuuden epäämiset on tietysin edellytyksin voitu hyväksyä (ks. PeVL 70/2022 vp, 2/2012 vp).

10. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (PeVL 51/2017 vp, myös nyt PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, PeVL 16/2023 vp). Valiokunta on lisäksi pitänyt kiinni siitä, että - niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista - etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 16/2023 vp ja PeVL 34/1996 vp, ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 11/2015 vp). Valiokunta on katsonut näiden lähtökohtien soveltuvan myös perustuslain 19.3 §:ssä säädetyn tukemisvelvoitteen valtiosääntöiseen arviointiin (PeVL 32/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Näin valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Valiokunta on kuitenkin huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa, ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (esim. PeVL 19/2016 vp).

11. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat siten muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp, PeVL 11/2025 vp ja esim. PeVL 16/2023 vp). Käytännöstä voi päätyä myös siihen, että valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn vaikuttavat seikat ja kestävyysvajeen korjaamiseen palautuvat syyt voivat toimia hyväksyttävänä perusteena puuttua perustoimeentuloturvaetuksien tasoon muulloinkin kuin laskusuhdanteen aikana (PeVL 47/2017 vp).

12. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, esim. PeVL 45/2017 vp). Tämä on todettu myös tuoreeltaan esimerkiksi mainitussa PeVL 16/2023 vp. Tämä kohdistaa tarkastelua siihen, millaista puuttumista perustoimeentulon turvaan esitys merkitsee. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt välttämättömänä, että perusteluissa tuodaan yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan (PeVL 47/2017 vp, PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut, että otettava myös huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset (PeVL 47/2017 vp, myös PeVL 40/2018 vp). Lisäksi käytännön perusteella on arvioitava esi-

tyksen heijastusvaikutuksia toimeentulotuen käyttöön. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp, PeVL 48/2006 vp, PeVL 25/2013 vp ja myös esim. PeVL 16/2023 vp). Siten perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös arvioihin, joiden mukaan esitysten on ajateltu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (esim. PeVL 16/2023 vp, ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp).

13. Hallituksen esityksen mukaan esityksen tarkoittamat toimenpiteet ovat osa laajempaa kokonaisuutta, jolla tavoitellaan julkisen talouden rahoitusaseman kohentamista. Esityksellä pyritään purkamaan niin sanottuja kannustinloukkuja ja toimenpiteillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 276 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18.700 henkilön työllisyyskasvua. Mahdollinen työllisyyden kasvu voisi vahvistaa julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Edellä selostetun perusteella nämä tavoitteet ovat yhteensopivia perustuslakivaliokunnan sekä perustuslain 19.2 ja 19.3 §:ää koskevan käytännön ja myös esimerkiksi perustuslain 18.2 §:n tarkoittaman käytännön kanssa.

14. Valtiosääntöoikeudellisesti esityksessä on huomionarvoisia mekanismi, jossa ansiopäivärahan määrä alenee työttömyyden pitkittyessä ja ehdotukset, jotka vaikuttavat palkansaajan työssäoloehdon kertymiseen siten, että palkkatuettua työtä ei alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnettävää palkkatukea ja 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnettävää palkkatukea lukuun ottamatta huomioitaisi työssäoloehto kerryttävänä työnä vaan tarkastelujaksoa pidentävänä tilanteena. Palkkatuettu työ myös otettaisiin jatkossa laajemmin huomioon esimerkiksi työmarkkinatuen odotusaikaa laskettaessa. Samoin työttömyysturvalain poikkeussäännökset työssäoloehdon kertymisestä työllistymisestä edistävästä palvelusta ja 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaamisesta kumottaisiin.

15. Hallituksen esityksessä on perustuslain 19.2 §:n osalta todettu, että esityksellä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon. Ansiopäivärahan määrää ei siis työttömyyden pitkittyessä kuitenkaan voitaisi pienentää niin paljon, että se olisi pienempi kuin peruspäiväraha. Käsitykseni mukaan tämä on valtiosääntöoikeudellisesti relevantti seikka. Siitä huolimatta esityksellä on tuensaajille relevantteja taloudellisia vaikutuksia, ja kysymyksenalaista on, missä määrin niillä, joihin esityksen vaikutukset olennaisesti koskevat itsellään on todellisia mahdollisuuksia lopulta vaikuttaa työllistymiseensä. Valiokunnan käytännön mukaan perustuslain 19.2 §:n kannalta ongelmallisia ovat kuitenkin vain sellaiset heikennykset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (esim. PeVL 16/2023 vp, ja taustalla mm. HE 309/1993 vp, s. 71, myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp). Hallituksen esityksestä saatavan käsityksen mukaan siitä ei niissä tilanteissa, joihin esityksellä on tarkoitus puuttua, näyttäisi suoranaisesti olevan kysymys. Se seikka, että erät työttömyysturvalain poikkeussäännökset työssäoloehdon kertymisestä työllistymisestä edistävästä palvelusta ja esimerkiksi 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaamisesta kumottaisiin, vaikka niistä on osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja valiokunta on pitänyt niitä sääntelyjä mahdollisena sinänsä perustuslain kannalta, ei tarkoita, että kumottavaksi ehdotetut säännökset olisivat perustuslain edellyttämiä. Siltä osin kuin alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllis-

tämiseksi solmittu palkkatuettu työ ehdotettujen muutosten jälkeenkin työssäoloehdotta kuitenkin eräin osin kerryttäisi pitkähkön karenssin jälkeen ei käsitykseni mukaan olisi ongelmallista yhdenvertaisuuden kannalta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tämän yhdenvertaisuutta koskevan käytännön perusteella. Yleisesti ottaen voi myös todeta, että muutokset jossain määrin yksinkertaistavat järjestelmää, millä on myös positiivista merkitystä.

16. Hallituksen esityksessä on pyritty arvioimaan nyt käsillä olevan esityksen merkitystä ja vaikutusta. Sen suhdetta jo aikaisemmin päätettyihin ja tänä vuonna voimaan tulevien sosiaaliturvaetuksien leikkauksiin nimenomaan yhteisvaikutusten osalta voi pitää kuitenkin ohuena. Esimerkiksi työssäoloehdot on muutettu, ja kyseinen muutos tulee voimaan rinnakkain nyt esitettyjen muutosten kanssa. Muutoksia on tehty myös lapsikorotukseen, ja indeksijäädätyksellä tulee olemaa merkittäviä vaikutuksia tuensaajiin. Valiokunta on toistuvasti tuonut esiin, että valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi. Tämä taas edellyttää asianmukaista vaikutustenarviointia. Esityksessä viitataan selvitykseen, jonka mukaan esityksen johdosta pienituloisuus tulee kasvamaan ja sosiaaliturvan muutokset kohdistuvat voimakkaimmin kahteen pienituloisimpaan tulokymmenykseen. Esityksessä on myös tuotu esiin miten suhteelliset vaikutukset ja perhetyyppikohtaiset vaikutukset kohdentuisivat. Nyt ehdotettu muutos lisäisi yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantia pitkittyneesti ansiopäivärahaa saavilla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, myös tuoreet vuoden 2023 lausunnot mm. PeVL 16/2023 vp).

17. Erityisesti perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista tehdyt huomiot esityksessä jäävät pintapuolisiksi (ks. tästä vaatimuksesta PeVL 16/2023 vp ja erit. PeVL 14/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp). Tässä asiassa erityisesti lapsivaikutusten arviointiin olisi ollut asianmukaista kiinnittää laajempaa huomiota perustuslain 19.3 §:n säännöskäin huomioon ottaen.

18. Koska kokonaisuus useiden päällekkäisten uudistusten johdosta väistämättä muodostuu hankalasti vaikutuksiltaan arvioitavaksi, perustuslakivaliokunnan vaatimus siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (mm. PeVL 16/2023 vp), tulee myös hankalasti valvottavaksi. Tämänkin vuoksi olisi välttämättä edellytettävä, että valtioneuvoston on seurattava tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

19. Lisäksi tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä, paitsi perustuslain, myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Hallituksen esityksen perusteluissa on lisäksi tuotu esiin, kuinka ongelmallinen Suomen tilanne on esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjan toteutumista valvova sosiaalisten oikeuksien komitean ja TSS-komitean soveltamiskäytännön valossa, eikä tämä esitys paranna tätä ongelmallista tilannetta. Siten valiokunnan

tulisi vähintäänkin tuoda esiin, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia ja ilmaista aikaisempaa painokkaammin huoli siitä, että sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitetyt huomiot eivät johda kansallisesti korjaaviin toimenpiteisiin (vrt. esim. PeVL 16/2023 vp ja sitä ennen PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp).