

17.4.2024

Dnro TAS/231/2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

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

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 13/2024 vp.).

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolain) noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu edistää myös tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista ja antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, joka toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut hallituksen esitystä toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa koskee myös lainsäätäjää

Velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa säädetään perustuslain (731/1999) 6 §:ssä.

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä (1 §). Tasa-arvolaissa säädetään lisäksi viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee esimerkiksi luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. (4 §).

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa siitä, että velvollisuus edistää tasa-arvoa koskee myös lainsäätäjää.

Hallituksen esityksen ehdotukset vaikuttavat merkittävästi työttömiin ja näiden taloudelliseen asemaan

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa työllisyys-turvalakia. Ehdotetut muutokset koskevat muun muassa ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuutta eräille työttömille työnhakijoille.

Ansiopäivärahaa ehdotetaan porrastettavaksi siten, että ansiopäiväraha alenisi 20 prosenttia sen jälkeen, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä. Toisen kerran päivärahaa alennettaisiin 25 prosenttia, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Leikkaus ei kuitenkaan kertautuisi.

Työssäoloehdot koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että palkkatuettu työ ei enää jatkossa kerryttäisi työssäoloehdot. Poikkeuksena tästä olisi alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ. Työssäoloehdon kertymisen sijasta työllistyminen palkkatuetussa työssä olisi peruste pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Esityksessä ehdotetaan myös luovuttavaksi eräistä ikäsidonnaisista työttömyysturvaa koskevista poikkeussäännöksistä.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu kattavasti ehdotuksien tavoitteita ja niiden vaikutuksia. Esitys sisältää vaikutuksien tarkastelua muun muassa julkiseen talouteen, kotitalouksiin ja työllisyyteen. Ehdotuksien vaikutuksia on tarkasteltu myös perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tasa-arvovaltuutetun mielestä vaikutusarviointi on tehty laadukkaasti ja kattavasti. Siitä myös saa hyvän käsityksen, miten voimakkaasti ehdotukset heikentävät työttömien taloudellista asemaa.

Ehdotukset vaikuttavat eri sukupuoliin jossain määrin eri tavoin. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan ehdotuksia olisi tullut tämän vuoksi perustella enemmän ottaen huomioon edellä mainittu velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa.

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksestä käy ilmi, että ansiopäivärahaa sai noin 108 000 henkilöä vuoden 2022 lopussa. Näistä 45 000 henkilölle päivärahaa oli maksettu 41–170 päivältä ja 41 000 henkilölle yli 170 päivältä. Käytännössä ansiopäivärahan alenneminen vaikuttaisi lähes 80 prosenttiin työttömistä.

Kuviossa 11 on tarkasteltu sukupuolittain ansiopäivärahan saajia enimmäisaikakertymän mukaan (s. 52). Ansiopäivärahan porrastuksen arvioidaan

kohdistuvan jonkin verran enemmän miehiin kuin naisiin. Porrastuksien kohteena olevista arvioidaan olevan miehiä yhteensä noin 56 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että ansiopäivärahaa saavat naiset tekevät useammin osa-aikatöitä ja saavat soviteltua päivärahaa, jolloin heidän työssäoloehdonsa täyttyy etuuden saannin aikana useammin. Toisaalta miehillä työttömyys myös pitkittyy naisia useammin. Vaikutus miehiin olisi keskimäärin suurempi myös euromääräisesti, koska miesten saamat päivärahat ovat keskimäärin suurempia (s. 90).

Esityksen mukaan 20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 300 euroa kuukaudessa ja 25 prosentin porrastus noin 330 euroa kuukaudessa (s. 53). Porrastuksen arvioidaan vain harvoin tarkoittavan kotitalouksien käytettävissä olevissa tuloissa huomattavan suuria eli yli 10 prosentin tulonmenetyksiä (s. 61). Taulukon 16 mukaan nämä merkittävimmät tulonmenetykset kohdistuvat kuitenkin pienituloisimpaan kotitalousväestöön (s. 62), joissa menetyksien voi arvioida vaikeuttavan jokapäiväistä elämää merkittävästi. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan suurimpien menetyksien kohdistumista pienituloisimpaan kotitalousväestöön ei voi pitää hyväksyttävänä.

Ansiopäivärahan maksamiseen alennettuna ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka arvioidaan vaikuttavan erityisesti naisten asemaan. Jos työssäoloehto olisi täytynyt ennen 2.9.2024, mutta maksamisen alku siirtyisi hyväksyttävän syyn vuoksi tämän jälkeiseen aikaan, ansiopäivärahan maksamista alennettuna ei sovellettaisi. Vaikutusarvioinnissa mainitaan perhevapaat esimerkkinä hyväksyttävistä syistä, minkä vuoksi säännös suojaisi erityisesti naisten ansiopäivärahoja. Kun 1.8.2022 voimaantulleen perhevapaauudistuksen tarkoituksena on ollut tasata perhevapaiden käyttöä, tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan säännöksellä suojataan yhtäläisesti perhevapaita käyttävien miesten ansiopäivärahoja, mitä voidaan pitää positiivisena seikkana.

Hallituksen esityksen mukaan ansiopäivärahojen porrastuksella ja muilla työttömyysturvaan kohdistuvilla muutoksilla on vaikutuksia myös muun muassa sairausvakuutuslain mukaisiin vanhempainpäivärahoihin ja sairauspäivärahoihin. Päivärahat perustuvat pääsääntöisesti etuuden alkua edeltävän 12 kalenterikuukauden tuloihin (s. 69).

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että valtuutettu on tuonut esiin vanhempainpäivärahan määräytymiseen liittyviä epäkohtia eduskunnalle antamassaan kertomuksessa K 1/2022. Valtuutettu on muun muassa pitänyt tärkeänä, että selvitetäisiin, miten sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahoja koskevissa säännöksissä voitaisiin ottaa paremmin huomioon raskauden ja perhevapaiden vaikutus erityisesti naisten ansiomahdollisuuksiin ja työllistymiseen. Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt yhtenä mahdollisuutena

sen, että nainen saisi valita maksuperusteeksi joko raskautta edeltävän 12 kuukauden tulot tai perhevapaata edeltäneen 12 kuukauden tulot.

Työssäoloehdon kertyminen

Palkkatuetussa työssä aloittavista noin 53–55 prosenttia on miehiä ja 45–47 prosenttia naisia. Palkkatuen myöntäminen edellyttää, että työllistettävä työnhakija on työtön. Miesten osuus työttömistä on 1–3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin miesten osuus palkkatuetussa työssä. Myös velvoitetietyöllistettyjen osalta miesten osuus on viime vuosina ollut 1–3 prosenttiyksikköä matalampi kuin kaikessa palkkatuetussa työssä. Ehdotetun velvoitetietyöllistämisen lakkauttamisen ja muutokset työssäoloehdon kertymisessä arvioidaan vaikuttavan enemmän naisiin kuin miehiin (s. 91).

Vaikutusarvioinnissa tuodaan tässä yhteydessä esiin, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on useita keinoja, joilla edistetään työelämän tasa-arvoa (s. 91). Valitettavasti ne keinot, joihin hallituksen esityksessä viitataan, ovat kuitenkin sellaisia, jotka eivät vaikuta millään tavalla nyt ehdotettujen muutoksien vaikutusten kohteeksi joutuviin. Esityksessä mainitaan muun muassa samapalkkaisuusohjelman jatkaminen, jota koskevat hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen väliset neuvottelut ovat ilmeisesti edelleen kesken. Tietoa samapalkkaisuusohjelman jatkumisesta ei siis ole. Mikäli esityksessä mainitut tasa-arvon edistämiseen liittyvät keinot liittyvät tosiasiassa myös tähän hallituksen esitykseen, hallituksen esityksessä olisi syytä tuoda esiin nämä liittymäkohdat selkeämmin. Tällä hetkellä nämä vaikuttavat irrallisilta maininnoilta.

Esityksessä mainitaan tasa-arvolain velvoitteiden noudattamisen valvonnan tehostaminen yhtenä keinona edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tältä osin tasa-arvovaltuutettu viittaa siihen, mitä esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on useissa aiemmissa lausunnoissaan ja mietinnöissään todennut valtuutetun resurssitarpeista. Sinänsä on totta, että tasa-arvolain säännösten valvontaa tehostamalla voidaan edistää syrjintää kokeneiden pääsyä oikeuksiinsa. Valvonta kuitenkin edellyttää riittäviä resursseja.

Työttömyysturvan ikäsidonnaiset poikkeukset

Esityksen mukaan ikäsidonnaisten poikkeuksien kumoamisen tavoitteena on edistää eri ikäryhmien yhdenvertaista kohtelua työttömyysturvajärjestelmän sisällä tilanteissa, joissa erityiskohtelulle ei nähdä syytä. Esityksessä mainitaan, että palkkatuettua työtä ja velvoitetyötä ja velvoitteen perusteella järjestettyä palvelus koskeva ratkaisu vaikuttaa erityisesti ikääntyviin työttömiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän ja alentuneesti työkykyisen työllistymiseen myönnetty palkkatuettu työ kerryttäisi osittain palkansaajan työssäoloehto. Tätä voidaan pitää oikeasuuntaisena toimenä.

Muut vaikutukset

Esityksen ehdotukset vaikuttavat välillisesti työttömien työnhakijoiden elatuskykyyn ja siten heidän mahdollisuuksiinsa huolehtia lapsistaan. Ansio-päivärahan porrastus vaikuttaisi arviolta 20 000 kotitalouteen, joissa on lapsia. Näissä tapauksissa työttömyysetuus pienenesi 20 tai 25 prosenttia suhteessa nykytilaan. Porrastuksesta koituvat vaikutukset lapsiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin arvioidaan olevan pienempiä kuin lapsettomien kotitalouksien menetykset, koska lapsiperheissä pitkittynyt työttömyys on yksinasuvia harvinaisempaa ja kahden vanhemman perheissä toinen vanhempi on useimmiten töissä. Esityksessä arvioidaan, että yksinhuoltajilla käytettävissä olevien tulojen pienenemistä pehmentäisivät muut täydentävät etuudet ja lapsiperhe-etuudet (s. 93).

Perheellisten työttömien työttömyysetuuksiin vaikuttavat myös jo hyväksytyt muutokset, kuten työssäoloehdon pidentäminen ja lapsikorotusten poistaminen. Kuten esitykseen sisältyvästä taulukosta 20 ilmenee enimmäkseen jo hyväksytyjen ja nyt ehdotettujen muutoksien yhteisvaikutus työttömyysetuuteen voisi olla jopa yli 1 000 euroa kuukaudessa (s. 94). On selvää, että tämän suuruusluokan muutokset perheiden käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttavat haitallisesti työttömien henkilöiden ohella myös heidän perheen jäseniinsä ja lapsiinsa. Näiden perheiden tulevaisuudessa kohtamia taloudellisia haasteita tai huolta toimeentulosta ei lievennä se toteamus, että ehdotetut muutokset kohdistuisivat pääasiassa iäkkäämpiin työnhakijoihin, joilla olisi harvemmin huollettavana alle 18-vuotiaita lapsia.

Vaikutusten arvioinnista ilmenee, että väestöryhmittäisessä yhteisvaikutusten tarkastelussa suurimmat tulonmenetykset kohdentuvat työikäisten yhden hengen talouksiin ja yksinhuoltajiin (s. 71). Tilastokeskuksen Perheet 2021 -tilaston mukaan Suomessa kaikista lapsiperheistä 23 prosentti on yhden vanhemman perheitä. Näistä suurin osa (eli 85 prosenttia) on sellaisia, joissa lähihuoltajana on äiti. Tasa-arvovaltuutettu pitää erittäin valitettavana, ettei esityksessä ole tuotu esiin keinoja, joiden avulla voitaisiin estää muutosten kohdentuminen tähän ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevaan väestöryhmään.

Ehdotettuja muutoksia perustellaan osittain sillä, että ne lisäisivät työllisyyttä (esim. s. 77). Tosiasiassa työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työttömien työnhakijoiden määrä on noussut 31 600 henkilöllä viime vuoden helmikuusta. Uusia avoimia työpaikkoja oli helmikuussa avoinna 151 400 työpaikkaa, mikä on 46 900 vähemmän kuin vuosi sitten. Kun otetaan huomioon edellä sanottu, ehdotettujen muutosten voidaan arvioida lisäävän lapsiperheköyhyyttä ja vaikeuttavan heidän mahdollisuuksiaan selvittää jokapäiväisestä elämästä. Erityisen tärkeää olisi huolehtia sellaisten palvelujen tarjoamisesta, jotka aidosti helpottavat esimerkiksi yksinhuoltajien

työllistymistä ja työn vastaanottamista. Valitettavasti esityksessä ei ehdoteta tällaisia keinoja.

Esitykseen sisältyvien ehdotuksien mainitaan olevan merkityksellisiä myös Euroopan Unionin sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle SWC(2021) 46 final) ja toimintaohjelman mukaisen köyhyyden vähentämistä koskevan tavoitteen kannalta (s. 47). Toimintaohjelman mukaan köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi pienennettävää vähintään 15 miljoonalla ja vähintään viiden miljoonan tulisi olla lapsia. Vaikutusarvioinnin perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten hallituksen esitys tosiasiaissa vaikuttaisi toimintasuunnitelmaan sisältyvän tavoitteen toteutumiseen Suomessa.

Palkkatukeen ehdotetut muutokset kohdistuvat pitkäaikaistyöttömien ohella myös vammaisiin henkilöihin. Tasa-arvovaltuutettu pitää sinänsä hyvänä, että näiden alentuneesti työkykyisten henkilöiden kohdalle ehdotetaan poikkeuksia työssäoloeseen. Tasa-arvovaltuutettu esittää harkittavaksi, tulisiko säilyttää edelleen myös 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan taso työssäoloehdon täytyessä uudelleen. Ikääntyneiden työttömien työllisyystilanne on edelleen vaikea ja ikääntyneisiin kohdistuva syrjintä työmarkkinoilla on valitettavan yleistä. Esityksestä käy myös ilmi, että 55–64-vuotiaiden ikäryhmässä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutukset ovat muita ryhmiä suurempia. Muutokset myös vaikuttavat työttömän ja tämän kotitalouden tilanteeseen (s. 71).

Tasa-arvovaltuutettu



Rainer Hiltunen

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.