

Tuomas Ojanen

24.10.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 135/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Esityksen mukaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavasta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosasta ja ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta luovuttaisiin. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettaisiin saman suuruista työttömyysetuutta kuin työttömänä ollessa. Lisäksi poistettaisiin mahdollisuus maksaa liikkuvuusavustusta korotettuna. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahoitussäännöksissä huomioitaisiin työttömyysturvalaissa säädettyjen korotusosien poistuminen.
2. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää pienennettäisiin siten, että se olisi 35 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, jota vanhempiensa taloudessa asuvalle työnhakijalle muutoin työmarkkinatukena maksettaisiin. Työnhakijan vanhempien, joiden taloudessa hän asuu, tuloina ei huomioitaisi omaishoitajan hoitopalkkiota ja muussa kuin ansaintatarkoituksessa saatua perhehoitajan hoitopalkkiota.

Arvion lähtökohdat

3. Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 22 §:n sekä niitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta. Lisäksi ehdotettua sääntelyä on jonkin verran tarkasteltu YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimuksen (n:o 168) (SopS 64/1991) näkökulmasta.
4. Esitykseen sisältyy erilliset jaksot ehdotetun sääntelyn perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista 4.2.2.1, yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon (4.2.2.2) sekä lapsiin ja nuoriin (4.2.2.3).
5. Esityksessä ehdotettua sosiaalisten etuuksien leikkauksia tarkoittavaa sääntelyä ei voida tarkastella irrallaan muista jo aiemmin tällä vaalikaudella toteutetuista ja parhaillaan käsiteltävänä olevista sekä vielä suunnitelluista sosiaaliturvan leikkauksista ja heikennyksistä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty, että hallituksen esityksissä tulee arvioida etuusleikkausten kokonais- ja kumulatiivisia vaikutuksia (ks. esim. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 19/2016 vp). Samoin Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten

oikeuksien komitea on edellyttänyt yksittäisten heikennysten kumulatiivisista yhteisvaikutuksista sosiaalisen peruskirjan 12.3 artiklan kannalta muun muassa seuraavasti:

”Even if specific restrictive measures are, as such, in conformity with the Charter, their cumulative effect could amount to a violation of Article 12§3 of the Charter”.¹

6. Käsillä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly tällaista arviointia kokonais- ja kumulatiivisista vaikutuksista. Hallituksen esityksestä kuitenkin ilmenee, että hallituksen esitysten yhteisvaikutusten arviointi valmistuisi syksyllä, ja että se olisi käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä.
7. Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivuilla julkaistiinkin syyskuun lopulla 23.9.2024 kaksi muistiota, joissa on arvioitu hallituksen vuosille 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturvaa koskevien muutosten yhteisvaikutuksia.²
8. Perus- ja ihmisoikeuksia käsittelevässä arviointimuistiossa muutoksia on tarkasteltu siitä näkökulmasta, miten ne kohdistuvat eri ihmisryhmiin. Samalla muistiossa on arvioitu muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Muistiossa on tarkasteltu muun muassa työttömyysturvaan, yleiseen asumistukeen, lapsilisiin sekä tuloverotukseen vuonna 2024 voimaantulleiden ja vuodelle 2025 esitettyjen muutosten vaikutuksia.
9. Muistiosta ilmenee, että vuosien 2024–2025 muutosten yhteisvaikutukset kasvattavat väestön suhteellista pienituloisuusastetta ja tuloeroja, mitä muistion mukaan selittävät pääosin vuodelle 2024 tehdyt sosiaaliturvamuutokset. Tulonmenetykset kohdistuvat muistion mukaan perhetyypeistä voimakkaimmin yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajatalouksiin.
10. Muistioiden mukaan muutosten merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleviin eli pienituloisiin ja julkisia palveluita paljon käyttäviin henkilöihin. Työikäisten ryhmästä edellä kuvattuun haavoittuvassa asemassa olevien joukkoon lukeutuvat nuoret aikuiset, osatyökykyiset ja vaikeasti työllistyvät työttömät. Toisaalta muistioiden mukaan havaittiin, että toimeentulotuki kompensoi muutosten vaikutuksia pienituloisimmilla henkilöillä. Pidemmällä aikavälillä vaikutuksia voi jossain määrin tasapainottaa se, jos aiempaa useampi työikäinen työllistyy.
11. Lisäksi muistioiden mukaan hoitotakuuseen, päivystyksien keskittämiseen ja asiakasmaksuihin tehtävät muutokset voivat heikentää palvelujen saatavuutta. Muutoksilla on vaikutusta erityisesti pienituloisiin palvelujen käyttäjiin, kuten vammaisiin henkilöihin, ikääntyneisiin ja lapsiperheisiin.

¹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, s. 122, 31.12.2021 saakka päivitetty versio <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> Ks. Myös kokonaisvaikutusten merkityksestä sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisua asiassa Federation of employed pensioners of Greece ((IKA –ETAM) v. Greece, Complaint No. 76/2012, decision on the merits of 7 December 2012, §§ 78–83

² Muistiot ovat saatavilla sivulta: <https://stm.fi/-/sosiaaliturvamuutosten-yhteisvaikutusten-arviointi-on-valmistunut-1>

Arvio

12. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.
13. Työttömyysetuuksista työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja etuuksia. Sitä vastoin ansiopäivärahan ansio-osa ei ole perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu etuus, eikä myöskään aktiiviajan korotusosien poistaminen puutu 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan.
14. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 45/2017 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee myös 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, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I).
15. Esityksen vaikutusarviointijakson mukaan aktiiviajan korotusosien poistaminen pienentäisi peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavien työttömyysetuutta bruttomääräisenä 5,29 euroa päivässä, joka tekee noin 113,74 euroa kuukaudessa. Osittaisen työmarkkinatuen määrään ehdotettu muutos taas vähentäisi tuen saajan käytettävissä olevia tuloja nykytilaan verrattuna. Osittaisen työmarkkinatuen määrä vuonna 2024 on vähintään 18,61 euroa päivässä ja kuukausitasolla noin 400 euroa, jos henkilöllä muutoin olisi oikeus täysimääräiseen työmarkkinatukeen. Osittaisen työmarkkinatuen määrään esitetyn muutoksen johdosta osittaisena työmarkkinatukena maksettava tuki olisi vähintään 13 euroa päivässä ja kuukausitasolla noin 280 euroa.
16. Vaikka ehdotetun sääntelyn vaikutukset eivät ole vähäisiä perustuslain 19 §:n 2 momentin turvaavien etuuksien kannalta, nähdäkseni voidaan hallituksen esityksen säätämisperusteluista ja esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusjaksosta ilmenevän perusteella yleisesti ottaen katsoa, etteivät nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset itsessään heikennä sillä tavoin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että ehdotettu sääntely olisi vastoin perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia. Näin ollen voidaan tältä osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.
17. Silti on kuitenkin korostettava, ettei esityksessä ehdotettua sääntelyä voida pitää monestakaan syystä ongelmattomana perustuslain 19 §:n momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden sekä Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kannalta.

18. Ensinnäkin esityksessä itsessäänkin arvioidaan osittaisen työmarkkinatuen määrään ehdotetun muutoksen voivan lisätä täysi-ikäisen hakijan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatus viimesijaisen turvan tarvetta sekä myös ruokakunnan yleisen asumistuen tarvetta (HE, s. 24). Perustuslakivaliokunta on pitänyt jo aiemmin huolestuttavana sitä, että aiemmin tehtyjen heikennysten on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. PeVL 15/2023 vp, kappale 16, PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp), mutta esityksessä ehdotettava sääntely siis vain entisestään lisää tätä riskiä.
19. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuu, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 11/2023 vp, kappale 16. ks. myös esim. PeVL 51/2017 vp, s.4). Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on loppupäätelmissään (*Concluding observations*) Suomen valtiolle viime vuoden kesäkuussa (2.6.2023) kehottanut, että Suomi välttää välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Näiden linjausten kannalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että vaikka esityksen vaikutusarviointien mukaan tilanteet, joissa osittaisen työmarkkinatuen saajalla on alaikäisiä huollettavia, ovat harvinaisia, yksittäisessä tilanteessa osittaisen työmarkkinatuen määrään esitetty muutos voi kuitenkin vaikuttaa myös sellaisen osittaisen työmarkkinatuen saajan käytettävissä oleviin tuloihin, jolla on alaikäisiä huollettavia. Sellaisen osittaisen työmarkkinatuen saajan käytettävissä oleviin tuloihin, jolla on huollettavia alaikäisiä lapsia, on voinut aikaisemmin jo vaikuttaa työttömyysetuuksien lapsikorotusten poistuminen 1.4.2024 lukien. (HE, s. 25).
20. Ehdotettava sääntely synnyttää myös ongelmia perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta yhdessä jo hallituksen vuosille 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturva koskevien muutosten yhteisvaikutusten kanssa. Edellä mainituista ministeriön laatimista muistioista ilmenee, että muutosten merkittävimmät kokonaisvaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleviin eli pienituloisiin ja julkisia palveluita paljon käyttäviin henkilöihin. Työikäisten ryhmästä haavoittuvassa asemassa olevien joukkoon lukeutuvat nuoret aikuiset, osatyökykyiset ja vaikeasti työllistyvät työttömät. Perustuslakivaliokunta on jo aiemminkin pitänyt huolestuttavana, että perustoimeentulon turvaa koskevan heikennyssääntelyn vaikutukset ovat kohdistuneet voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin (ks. esim. PeVL 15/2023 vp, kappale 15, PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp). Nyt arvioitavana oleva lakiehdotus yhdessä hallituksen vuosille 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturva koskevien muutosten kanssa kuitenkin vain entisestään voimistaa heikennyssääntelyn vaikutuksia nimenomaan pienituloisten henkilöiden ja kotitalouksien kannalta.
21. Lopuksi arvioitava esitys on ongelmallinen Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Esityksessä sinänsä aivan oikein todetaan ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimuksen (n:o

- 168) (SopS 64/1991) kannalta. Esityksessä myös selostetaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevia kannanottoja, kuten YK:n TSS-komitean Suomea koskevia loppupäätelmiä (5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7), joissa komitea muun muassa kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen, että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Samoin esityksessä selostetaan Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomelle vuoden 2023 alussa antamaa ratkaisua, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Ministerikomitea on puolestaan kesäkuussa 2023 antanut sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2018 tekemään ratkaisuun liittyvän suosituksen (CM/RecChS(2023)1). Esityksessä kuitenkin – jälleen kerran – käytännössä kiistetään tai ainakin vähätellään kv. valvontaelinten ratkaisujen ja muiden kannanottojen oikeudellista merkitystä perusteilla, joita on esitetty jo 2010-luvulta alkaen, ja joista huolimatta kv. valvontaelimet ovat edelleenkin antaneet esityksessä selostetut ratkaisunsa ja muut kannanottonsa (ks. HE, s. 38-39).
22. On kuitenkin korostettava, että esityksessä ehdotetun sääntelyn tulee olla sopusoinnussa myös Suomea velvoittavien kv. ihmisoikeussopimusten kanssa, koska nämä asettavat perustuslaissa turvattujen vastaavien perusoikeuksien suojan vähimmäistason. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin myös kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II, ks. myös esim. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).
23. Lisäksi kv. valvontaelinten Suomea koskevien ratkaisujen, kannanottojen sekä muiden tulkintakannanottojen oikeudellisesta merkityksestä ja painoarvosta on syytä todeta se, että ratifioimalla asianomaiset ihmisoikeussopimukset sekä saattamalla ne valtionsisäisesti voimaan valtiosääntönsä mukaisesti Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, että mainittujen ihmisoikeussopimusten sisältö täsmentyy sopimuksilla perustettujen kv. valvontaelinten Suomea koskevissa kannanotoissa, yleiskommenteissa (*General Comments*) ja muissa kannanotoissa. Vaikka nämä kv. valvontaelinten ratkaisut tai muut kannanotot eivät ole sillä tavoin oikeudellisesti sitovia kuin Eurooppa-tuomioistuinten (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin) tuomiot, kv. valvontaelinten Suomea koskevilla kannanotoilla ja muulla tulkintakäytännöllä on joka tapauksessa oikeudellisesti suurempi merkitys ja painoarvo kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tai jonkin muun kotimaisen viranomaisen käsityksillä siitä, mitä velvollisuuksia Suomelle seuraa Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjasta ja YK:n TSS-sopimuksesta.
24. Perustuslakivaliokunta on jo useaan eri otteeseen todennut, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määritellyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia, ja että Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta on edelleen todennut suhtautuvansa erittäin vakavasti

sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5), ja katsonut, että valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu (ks. PeVL 15/2023 vp, kappale 18, PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp). Ottaen huomioon esityksestä edelleen välittyvä kv. sopimusten ja niiden valvontaelinten kannanottojen vähättelyn, perustuslakivaliokunnan olisi syytä todeta nämä jo aiemmin toteamansa seikat aiempaa voimallisemmin, varsinkin kun ministeriö käytännössä esityksessään viittaa myös näille perustuslakivaliokunnan aiemmille kannanotoille lähinnä kintaalla.