

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta (HE 135/2024 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksellä muutettaisiin työttömyysturvalakia (1. lakiehdotus) ja lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta (2. lakiehdotus). Muutokset tarkoittaisivat luopumista työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korostusosasta sekä ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta (1. lakiehdotus 6 luku, 7 luku 4 § 1 mom. ja 5 §). Myös liikkuvuusavustuksen maksamisesta korotettuna luovutettiin (1. lakiehdotus 8 luku 2 §). Korotusosista luopumisen vaikutuksesta työttömyysetuuksien rahoitukseen säädettäisiin laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta (2. lakiehdotus). Lisäksi pienennettäisiin osittaisen työmarkkinatuen määrää ja lievennettäisiin sääntelyä, joka koskee osittaisen työmarkkinatuen määrään vaikuttavia työnhakijan vanhempien tuloja (1. lakiehdotus 7 luku 9 § 1 ja 5 mom.).

Koska vain osittaista työmarkkinatukea koskevilla ehdotuksilla on arvioni mukaan merkitystä valtiosäännön kannalta, rajaen tarkasteluni koskemaan niitä. Muutosten on tarkoitus tulla tältä osin voimaan 1.1.2025 (perustelut s. 28).

Osittaista työmarkkinatukea maksetaan työttömälle henkilölle, joka asuu vanhempiensa taloudessa eikä ole täyttänyt työssäoloehtoja. Kyse on yleensä ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevasta nuoresta henkilöstä. Erikseen on säädetty niistä tilanteista, joissa työmarkkinatuki maksetaan tällöinkin täysimääräisenä. Näin on esimerkiksi silloin, kun vanhempien tulot alittavat työttömyysturvalaissa säädetyn tulorajan (1.781 euroa / kk). Tulorajaa nostetaan 106 eurolla jokaista työnhakijan vanhempien huollettavana olevaa samassa taloudessa asuvaa kohti. Tulorajan ylittyessä täysimääräisestä työmarkkinatuesta vähennetään 50 prosenttia tulorajan ylittävistä tuloista.

(Työttömyysturvalaki 7 luku 9 § ja perustelut s. 9–10, 24). Osittaista työmarkkinatukea on perusteltu aikanaan sillä, että työmarkkinatuki on lähtökohtaisesti vähimmäistoimeentulon turvaava etuus ja että vanhempien taloudessa asuvan henkilön todelliset elinkustannukset ovat säännönmukaisesti pienemmät kuin omassa taloudessa asuvan henkilön (perustelut s. 41).

Esityksen mukaan osittaisen työmarkkinatuen tasoa laskettaisiin nykyisestä 50 prosentista 35 prosenttiin henkilölle muutoin maksettavasta työmarkkinatuesta. Tämä pienentäisi tuen vähimmäismäärän noin 400 eurosta noin 280 euroon kuukaudessa. Määrä alittaisi selvästi niin yksin asuvan kuin vanhempansa luona asuvan 18 vuotta täyttäneen perustoimeentulotuen määrän (587,71 €/kk; 429,03 €/kk) (perustelut s. 10). Heikennys kohdistuisi kotona asuviin työttömiin nuoriin ja voisi perustelujen mukaan lisätä jossain määrin osittaista työmarkkinatukea saavien täysi-ikäisten henkilöiden toimeentulotuen tarvetta. Vaikutus arvioidaan kuitenkin vähäiseksi (perustelut s. 21, 24, 42).

Ehdotus tarkoittaa työmarkkinatukeen liittyvän tarveharkinnan kiristämistä. Sen *taavoitteena* on julkisen talouden vahvistaminen (s. 4). Koko esityksen vuosittaiseksi säästövaikutukseksi arvioidaan noin 26 miljoonaa euroa, josta osittaiseen työmarkkinatukeen kohdistuvan leikkauksen osuus olisi noin 3,3 miljoonaa euroa. Valtaosa viimeksi mainitusta säästöstä kohdentuisi valtiolle (s. 21–22).

Osittaista työmarkkinatukea koskevalla ehdotuksella on yhteys *perustuslain 19 §:n 2 momenttiin*, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle *oikeus perustoimeentulon turvaan* muun muassa työttömyyden aikana (esim. *PeVL 8/2024 vp* kappale 6, *PeVL 46/2002 vp* s. 2/I ja niillä viitatut lausunnot). Ehdotuksen kannalta tärkeitä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista (*TSS-sopimus*), *uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja* sekä *ILO:n yleissopimus nro 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa* (sääntämisperustelut s. 36 ss).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Turvan riittävyttä arvioitaessa merkitystä on sillä, ”onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden” toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. (*HE 309/1993 vp* s. 70–71).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (esim. *PeVL 46/2002 vp* s. 2 ja siinä viitatut lausunnot). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa valiokunta on pitänyt lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellai-

sia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (esim. *PeVL 16/2023 vp* kappale 6 ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Valiokunta on viitannut tässä yhteydessä perusoikeusuudistuksen esitöihin, joiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Selvää on perustuslakivaliokunnan mukaan myös se, ettei heikennys saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. (Esim. *PeVL 16/2023 kappale 9* ja siinä viitattut; *HE 309/1993 vp s. 71/I.*)

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut osittaista työmarkkinatukea lausunnossa *PeVL 46/2002 vp*. Hallituksen esityksessä (*HE 115/2002 vp*) työmarkkinatuen suuruudeksi ehdotettiin 60 prosenttia täysimääräisestä työmarkkinatuesta silloin, kun työnhakija asuu vanhempiensa taloudessa eikä ole täyttänyt työssäoloahtoa. Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta kovin kaavamaisena, koska siinä ei otettu huomioon, saako henkilö taloudellista tukea vanhemmiltaan. Tuen suuruus myös alitti perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman, laissa säädettävän perustoimeentulon turvan tason. Perustuslain 19 §:n 2 momentin lisäksi valiokunta perusteli tulkintaa viittaamalla ILO:n yleissopimukseen nro 168. Valiokunnan mukaan lakiehdotusta tuli muuttaa niin, että osittaisen työmarkkinatuen määrä suhteutetaan työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää. Tämä oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (*PeVL 46/2002 vp s. 5*).

Ehdotettua prosenttiosuutta (35 % täysimääräisestä työmarkkinatuesta) ei ole perusteltu esityksessä mitenkään. Mihin tämä prosenttiosuus perustuu? Muutoksen johdosta osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä pienenisi tuntuvasti. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa *PeVL 46/2002 vp*, ettei tuolloin ehdotettu taso (60 % täysimääräisestä työmarkkinatuesta) täyttänyt perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimusta perustoimeentulon turvan tasosta. On kuitenkin huomattava, että valiokunnan arvioima säännös oli nyt ehdotettua säännöstä samoin kuin voimassa olevaa säännöstä ehdottomampi, sillä se ei sisältänyt velvoitetta suhteuttaa tuen määrä vanhempien tuloihin eikä myöskään velvoitetta ottaa huomioon tilanne, jossa henkilö voi osoittaa, etteivät vanhemmat tue häntä tosiasiallisesti taloudellisesti. Käsillä oleva tulkintatilanne on siten ainakin osaksi uusi.

Ehdotuksella on hyväksyttävä tavoite. Sen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on otettava edellä mainittujen seikkojen ohella huomioon, että vanhempien yhteenlaskettuja tuloja koskeva alaraja (1.781 € / kk) on pysynyt ennallaan ainakin vuodesta 2009 lähtien, eikä sitä korotettaisi tässäkään yhteydessä. Sama koskee sitä euromäärää, jolla tulorajaa nostetaan jokaista vanhempien huollettavana olevaa samassa taloudessa asuvaa kohti (106 €). (Jos oikein ymmärrän, työttömyysturvalaissa tarkoitetut indeksitarkistukset eivät koske eikä niiden myöskään ehdoteta koskevan mainittuja rahamääriä.

Ks. perustelut s. 9–10.; vrt. esim. työttömyysturvalaki 7 luku 7 § 4 mom., 14 luku 1 ja 1b §.) Tuloraja on varsin matala. Sen nostaminen olisi perusteltua, kun otetaan huomioon elinkustannuksissa säännöksen voimassaoloaikana tapahtuneet muutokset. Muutoksen vaikutuksia lieventäisi jossain määrin ehdotus, jonka mukaan vanhempien tuloina ei otettaisi enää huomioon omaishoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua hoitopalkkiota eikä perhehoitolaissa tarkoitettua hoitopalkkiota, jos toimeksiantosopimusta ei ole tehty ansaintatarkoituksessa. Lievennys ei koskisi kuitenkaan kaikkia heikennyksen kohteeksi joutuvia työttömiä työnhakijoita vaan vain osaa heistä.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen työmarkkinatuen tasoa suhteessa uudistetun *Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaan*. Artikla koskee oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun. Sen 1 kappale velvoittaa sopijavaltiota varmistamaan riittävän avun ”jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista”. Sosiaalisten oikeuksien komitea piti 15.2.2023 julkistamassaan päätöksessä Suomen työmarkkinatuen tasoa ”selvästi riittämättömänä” peruskirjan veloitteeseen nähden ja totesi 13(1) artiklan loukkauksen muun muassa tällä perusteella¹. Päätöksen antamisen jälkeen työmarkkinatukeen on kohdistettu useita heikennyksiä, esimerkiksi suojaosan poistaminen ja indeksitarkistusten jäädytys vuosille 2024–2027. Vaikka komitean päätös koski täysimääräistä työmarkkinatukea, se herättää perustellun epäilyn sopimusveloitteiden puutteellisesta täyttämisestä myös osittaisen työmarkkinatuen kohdalla varsinkin, jos tukea koskeva ehdotus hyväksytään.

Perustuslakivaliokunta on todennut useassa yhteydessä, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Valiokunta on toistanut kerta toisensa jälkeen suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja kehottanut valtioneuvostoa aloittamaan pikaisesti perusteellisen tarkastelun asiasta (esim. PeVL 16/2023 vp kappale 20 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan lausumien vaikutus näyttää jääneen toistaiseksi vähäiseksi.

Johtopäätöksenä totean, että ehdotus osittaisen työmarkkinatuen leikkaamisesta on ongelmallinen perustuslain 19 §:n 2 momentin ja Euroopan sosiaalisen perustuskirjan 13 artiklan kannalta. Perusteluista ei selviä, mihin ehdotettu taso (35 % täysimääräisestä työmarkkinatuesta) perustuu. Epäselväksi esityksen perusteella jää, miten henkilön oikeus perustoimeentulon turvaan toteutuisi säännöksen tarkoittamassa tilanteessa erityisesti silloin, kun vanhempien yhteenlasketut tulot ylittävät vain niukasti niille säädetyn alarajan. Asiaa harkittuani päädyn kuitenkin siihen, ettei kyse ole sääntämisjärjestykseen vaikuttavasta ehdotuksesta. Selvästi paremmin perus- ja ihmisoi-

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

keusvelvoitteiden kanssa sopusoinnussa olisi silti sellainen sääntely, jossa vanhempien yhteenlaskettuja tuloja koskevaa alarajaa nostettaisiin.

Tampereella 22. lokakuuta 2024

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori (emerita)