

Olli Mäenpää

24.10.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksen keskeisenä sisältönä ovat ehdotukset korotusosien poistamisesta ja osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärän alentamisesta. Ehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan, joka taataan lailla, sekä 22 §:ssä säädetty perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite. Arvioinnissa on merkitystä myös Suomen kansainvälisillä velvoitteilla. Esitykseen sisältyvien ehdotusten kannalta keskeisiä ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskeva yleissopimus (TSS-sopimus), Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä ILO:n yleissopimus (n:o 168) työllisyyden edistämisestä ja työttömyysturvasta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännöksessä tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10). Säännös ei siten estä lainsäätäjää muuttamasta etuuksia ja niiden määräytymisperusteita, kunhan muutokset eivät merkitse olennaista puuttumista lailla suojattuun perustoimeentulon turvaan. Säännös ei sen esitöiden mukaan myöskään aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyvää tavoitetta julkisen talouden tasapainottamiseksi. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. esim. PeVL 14/2023 vp, kappale 12). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (esim. PeVL 41/2024 vp, kappale 10 ja siinä viitatu lausunnot). Vaikka sääntelylle olisi julkisen talouden tasapainottamiseen liittyviä hyväksyttäviä syitä, se ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puutumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. 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, s. 3). Tältä osin on aiheellista kiinnittää huomiota myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöön, jossa on pidetty tärkeänä, että taloustilanteen näkökulmasta sinänsä perustellutkin heikennykset perusoikeuksiin kohdistettaisiin muihin kuin yhteiskunnan vähäosaisimpiin, joita esitys lähinnä koskee.

Korotusosien poistaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan luopumista työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavasta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosasta sekä ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta. Niiden sijasta maksettaisiin työllistymistä edistävien palvelujen ajalta samansuuruista työttömyysetuutta kuin työttömänä ollessa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 25/2013 vp, s. 2). Niihin liittyvien korotusosien poistaminen ehdotuksen mukaisesti ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin tai 22 §:n kannalta.

Myös liikkuvuusavustuksen korotuksesta ehdotetaan luovuttavaksi siten, että liikkuvuusavustus olisi aina peruspäivärahan suuruinen. Kysymys ei ole perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusta etuudesta. Korotuksesta luopumisen voidaan katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintavallan piiriin.

Osittainen työmarkkinatuki

Työttömyysturvalain 7 luvun 9 §:ssä säädetyn osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä ehdotetaan alennettavaksi 50 prosentista 35 prosenttiin tuen hakijalle maksettavasta työmarkkinatuesta. Alennettu tuki koskisi työnhakijaa, joka asuu vanhempiensa taloudessa eikä ole täyttänyt työssäoloahtoa.

Osittaista työmarkkinatukea koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu osittainen työmarkkinatuki oli alhaisempi kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama, laissa säädettävä perustoimeentulon turvan taso. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että osittaista työmarkkinatukea tarkoittava ehdotus on merkityksellinen myös ILO:n yleissopimuksen kannalta (PeVL 46/2002 vp). Sopimuksen mukaisesti etuuksien tulee perustuslakivaliokunnan arvion mukaan vastata vähintään 50 prosentin tasoa, silloin kun ne eivät perustu suoritettuihin maksuihin tai aikaisempiin työtuloihin.

Perustuslakivaliokunta arvioi kyseisessä lausunnossaan perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa olevaksi sellaista järjestelyä, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin. Valiokunta piti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että työmarkkinatuen määrä suhteutetaan kyseisen työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön (StVM 43/2002 vp) perusteella esitys hyväksyttiin siten, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä on 50 prosenttia.

Työmarkkinatuki maksettaisiin edelleen 9 §:n 4 momentin mukaisesti ilman 1 momentissa tarkoitettua vähennystä, jos hakija kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti häntä taloudellisesti tue. Tämä vastaa sitä perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa esitettyä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytystä, jonka mukaan työmarkkinatuen määrän alentaminen on suhteutettava kyseisen työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää (PeVL 46/2002 vp, s. 5). Ehdotetulla alennuksella ei myöskään olisi vaikutusta sellaisen vanhempiensa taloudessa asuvan henkilön tuen määrään, joka on työllistymistä edistävässä palvelussa tai jonka vanhempien tulot eivät ylitä säädettyä tulorajaa.

Osittaisen työmarkkinatuen myöntäminen perustuisi siis edelleen tarveharkintaan mikä vastaa perustuslakivaliokunnan linjausta, jonka mukaan työmarkkinatuen määrä on suhteutettava työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden. Ehdotettu alennus ei sen sijaan vastaisi perustuslakivaliokunnan aikaisemmin osittaisen työmarkkinatuen vähimmäistasoksi arvioimaa vähintään 50 prosentin tasoa. Ehdotus voisi perusteluissa esitetyn arvion mukaan lisätä ruokakunnalle maksettavan yleisen asumistuen määrää sekä osittaista työmarkkinatukea saavalle täysi-ikäiselle henkilölle maksettavan toimeentulotuen määrää.

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden turvan tason alentaminen muodostuisi ongelmalliseksi heikennykseksi perustuslakivaliokunnan määrälliseksi vähimmäistasoksi arvioimaan perustoimeentulon turvan tasoon ja tuon arvion perustana olleeseen ILO:n yleissopimuksen edellyttämään turvan tasoon. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman prosenttiosuusarvion uudelleenarviointiin ei näyttäisi tässä yhteydessä olevan painavia perusteita tai edellytyksiä Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet huomioon ottaen.