

Erityisasiantuntija Joni Rehunen
Erityisasiantuntija Hannele Tanhua

Perustuslakivaliokunnalle

HE 135/2024 VP; HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN 4 JA 8 §:N MUUTTAMISESTA

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 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 samansuuruista työttömyysetuutta kuin työttömänä ollessa. Lisäksi poistettaisiin mahdollisuus maksaa liikkuvuusavustusta korotettuna.

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.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 2 momentin sekä 22 §:n kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevan 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.

Työttömyysetuuden ja liikkuvuusavustuksen maksaminen korotettuna

Esityksessä ehdotetaan, ettei työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettaisi enää ollenkaan työttömyysetuutta korotettuna. Palveluiden ajalta maksettaisiin samansuuruista etuutta, johon työnhakijalla olisi oikeus työttömänä ollessaankin. Lisäksi edelleen maksettaisiin palveluun osallistumispäiviltä verotonta kulukorvausta samoin edellytyksin kuin aikaisemminkin. Ehdotettu muutos ei toisin sanoen heikentäisi työttömyysetuuden saajan tulojen kokonaismäärää vähäisemmäksi kuin työttömyysaikainen perusturva kokonaan työttömänä.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 25/2013 vp). Aktiivijajan korotusosien poistaminen ei heikennä työttömyyden aikaista perustoimeentuloa eivätkä esitettyjä ehdotuksia ole siten pidettävä ongelmallisina perustuslain 19 §:n 2 momentin tai 22 §:n kannalta.

Liikkuvuusavustuksella korvataan niitä kustannuksia, jotka syntyvät henkilön ottaessa vastaan työpaikan tai työllistymisen edellytyksenä olevan koulutuspaikan pitkän matkan päästä. Liikkuvuusavustuksella voidaan korvata myös muuttokustannuksia. Liikkuvuusavustus ei ole perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentuloa turvaava etuus eikä siihenkään liittyvän korotusosan poistamista ole pidettävä ongelmallisena perustuslain näkökulmasta.

Osittainen työmarkkinatuki

Työmarkkinatuki maksetaan määrältään alennettuna osittaisena työmarkkinatukena, jos henkilö asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyyspäivärahan työssäoloehto. Jos vanhempien yhteenlasketut tulot ylittävät 1 781 euroa kuukaudessa, henkilön täysimääräisestä työmarkkinatuesta vähennetään 50 prosenttia tulorajan ylittävistä tuloista. Jokainen vanhempien huollettavana oleva samassa taloudessa asuva alaikäinen lapsi nostaa tulorajaa 106 eurolla kuukaudessa. Vanhempien tulojen perusteella vähennettynä työmarkkinatukena maksetaan kuitenkin aina vähintään 50 prosenttia siitä työmarkkinatuen määrästä, johon henkilöllä muuten olisi omien tulojensa perusteella oikeus. Jos vanhempiensa taloudessa asuva henkilö kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti häntä taloudellisesti tue, työmarkkinatuki on maksettava täysimääräisenä, vaikka vanhempien tulot ylittävät säädetyn tulorajan.

Osittaisen työmarkkinatuen määrää esitetään muutettavaksi siten, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä olisi nykyisen 50 prosentin sijasta 35 prosenttia tuen hakijalle muutoin maksettavasta työmarkkinatuesta.

Osittaiseen työmarkkinatukeen esitetty määrän muutos alentaisi täysimääräistä työmarkkinatukea alemman tuen tasoa entisestään, mikä heikentäisi vanhempiensa taloudessa asuvan työttömän henkilön työttömyysajan perusturvan määrää. Tuen määrä olisi edelleen suhteutettu tuen hakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää. Jatkossakin työmarkkinatuki maksettaisiin täysimääräisenä, jos hakija kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti häntä taloudellisesti tue, jos vanhempien tulot ylittävät säädetyn tulorajan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on sellainen järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin. Osittaista työmarkkinatukea koskeva sääntelyä syntyi työttömyysturvalain (1290/2002) säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tuolloin sääntelyä muutettiin aiemmasta kaavamaiseksi katsotusta työmarkkinatuen alentamisesta nykyiseen tarveharkintaiseen toteutustapaan, jossa työmarkkinatuen määrän alentaminen suhteutetaan työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiinsa nähden (PeVL 46/2002 vp).

Perustuslain 19 §:n 2 momentilla on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton, eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Säännös ei siten tarkoita turvata nykyisin tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia sellaisenaan. (HE 309/1993 vp; PeVM 25/1994 vp; esim. PeVL 33/2004 vp; PeVL 48/2006 vp, PeVL 16/2023 vp.)

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvaa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannanottoja. YK:n TSS-komitea antaa sopimuksen säännösten tulkinnoista yleiskommentteja. Komitea on kiinnittänyt päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi viimeksi vuoden 2023 alussa ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla.

Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvien keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuuksia heikennettäessä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että kansantalouden ja julkisen talouden tila

voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (esim. PeVL 34/1996 vp, PeVL 6/2015 vp, PeVL 70/2022 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 21/2016 vp ja PeVL 10/2015 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä huolestuttavana, jos ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi ja se on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli. Osittaisen työmarkkinatuen määrän alentamisen ehdotetulla tavalla ei arvioida johtavan siihen, että tuen saajat ohjautuisivat muutoksen johdosta säännönmukaisesti viimesijaiseksi turvaksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi.

Vuonna 2023 osittaisen työmarkkinatuen saajista tai heidän vanhemmistaan noin 10 prosenttia sai yleistä asumistukea ja noin 11 prosenttia osittaista työmarkkinatukea saavien kotitalouksista oli perustoimeentulotuen piirissä. Täysi-ikäinen lapsi ei ole samaa toimeentulotukiperhettä vanhempiensa kanssa, vaikka hän asuisi samassa asunnossa. Täysi-ikäiselle lapselle, joka asuu vanhempiensa luona, tehdään oma laskelma toimeentulotuessa. Osittaisen työmarkkinatuen määrän alentaminen voi lisätä ruokakunnalle maksettavan yleisen asumistuen määrää sekä osittaista työmarkkinatukea saavalle täysi-ikäiselle henkilölle maksettavan toimeentulotuen määrää. Muutoksen ei arvioida tuovan vähäistä enemmän uusia tuen saajia yleisen asumistuen ja toimeentulotuen piiriin. Toimeentulotuen määrä on toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus, ja osittaista työmarkkinatukea saavien viimesijaisen turvan tarve työttömyyden aikana voi vaihdella huomattavastikin.

Yhteenveto

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perusteena tälle on se, että perustuslakivaliokunnan aiemmasta osittaista työmarkkinatukea koskevasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan välttämättä ole johdettavissa sellaista kannanottoa osittaisen työmarkkinatuen tasosta, että esityksen voitaisiin tältä osin vastaavan perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja kansainvälisten valvontaelinten suositukset ja ratkaisut huomioon ottaen.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturvan muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen¹. Lisäksi on otettu huomioon tuloverotukseen tehtyjen ja esitettyjen muutosten vaikutus sekä joitain terveysmenoihin vaikuttavia ehdotuksia. Työttömyysturvaan tehtävät muutokset on huomioitu kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten yhteisvaikutusarvioinnissa.

Tarkasteltaessa vuosien 2024–2025 muutosten yhteisvaikutuksia kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu. Muutoksia selittävät pääosin vuodelle 2024 tehtyt toimeentuloturvamuutokset. Vuodelle 2025 esitettyjen toimeentuloturvamuutosten vaikutus on huomattavasti vuoden 2024 muutoksia pienempi. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen on selvästi yleisintä 18–24-vuotiaissa. Myös käytettävissä olevien tulojen pieneneminen 25–34-vuotiaiden osalta on nostettu esille.

Perhetyypeistä voimakkaimmin käytettävissä olevien tulojen pientyminen kohdistuu yksinasuviin sekä yksinhuoltajakotitalouksiin. Yksin asuminen muodostaa siis tietyssä mielessä riskin suuremmille suhteellisille tulonmenetyksille. Terveysmenojen muutokset ovat keskimäärin paljon maltillisempia verrattuna toimeentuloturvassa tehtäviin muutoksiin. Myös terveysmenot huomioivassa tarkastelussa suurimmat tulomenetykset osuvat 18–24-vuotiaisiin.

Ensisijaisten etuuksien ja yleisen asumistuen pieneneminen sekä eräiden etuuksien poistuminen nuorilta johtaa perustoimeentulotuen tarpeen kasvuun. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla kotitaloudella tämä tarkoittaa käytännössä ainakin laskennallisesti sitä, että muiden etuuksien nettomääräinen pieneneminen kompensoituu täysimääräisesti toimeentulotuen kasvulla. Suurin osa perustoimeentulotuen saajista täydentää perustoimeentulotuella muita etuuksia. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy, kun aiempaa useamman kotitalouden tulot putoavat alle perustoimeentulotuen tason. Oikeus toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, koska sen saantiin vaikuttaa tulojen lisäksi myös muun muassa varallisuus.

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset osittaiseen työmarkkinatukeen kohdistuvat pääosin nuoriin. Osittaisessa työmarkkinatuessa ei sinänsä ole ikärajaa, joten sitä voidaan maksaa kaikenikäisille henkilöille, jotka asuvat vanhempiansa taloudessa eivätkä ole täyttäneet

¹ Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.

työttömyyspäivärahan työssäoloehtoa. Käytännössä valtaosa osittaisen työmarkkinatuen saajista on kuitenkin alle 30-vuotiaita. Vuonna 2023 osittaista työmarkkinatukea maksettiin noin 10 400 eri henkilölle ja keskimäärin kuukaudessa noin 3 500 eri henkilölle. Saajista 93 prosenttia oli alle 30-vuotiaita. Myös työttömyysturvan aktiiviajan korotusosien saaminen erityisesti työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajissa on yleisintä 20–34-vuotiaissa.

Osittaisen työmarkkinatuen saajista 23 henkilöllä oli huollettavia alaikäisiä lapsia vuonna 2023. Voidaan arvioida, että tilanteet, joissa osittaisen työmarkkinatuen saajalla on alaikäisiä huollettavia, ovat harvinaisia. Aktiiviajan korotusosia saaneista noin kolmasosalla oli huollettavia alaikäisiä lapsia vuonna 2023.

Tämän esityksen ei arvioida lisäävän merkittävällä tavalla toimeentulotuen saajia. Kuten edellä on kuvattu osittaista työmarkkinatukea koskevan muutoksen osalta, niin muutoksen ei arvioida tuovan vähäistä enemmän uusia tuen saajia toimeentulotuen piiriin. Työttömyysturvan aktiiviajan korotusosia ei huomioida toimeentulotuessa tulona, joten korotusosien poistuminen ei lisää viimesijaisen tuen maksamista.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellisten muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen².

Esitysten vaikutusten nähdään kohdistuvan ja tietyssä määrin kasautuvan erityisesti nuoriin aikuisiin sekä osatyökykyisiin ja työttömiin ja heistä erityisesti vaikeasti työllistyviin ja pitkään työelämän ulkopuolella olleisiin. On todettu, että osittaisen työmarkkinatuen alentaminen kohdistuu kotona asuviin työttömiin nuoriin ja että työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan korotusoan poistaminen on merkityksellisempi niille, joiden tukitaso on matalampi. Eri toimenpiteet voivat lisätä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien nuorten syrjäytymisen riskiä. Yleisesti ottaen sosiaaliturvaetuuksiin tehtävien muutosten vaikutukset työikäisiin näkyvät toimeentulon heikentymisenä ja siten mahdollisesti viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen käytön lisääntymisenä. Kuten edellä on jo todettu, tämän esityksen osalta ei kuitenkaan arvioida lisäävän toimeentulotuen tarvetta vähäistä enempää.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa todetaan, että pidemmällä aikavälillä edellä todettuja vaikutuksia voi jossain määrin kompensoida se, jos aiempaa useampi työikäinen työllistyy. Kuntoutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen taloudellisten kannustimien heikentyminen voi kuitenkin vaikuttaa kielteisesti esityksissä ennakoituihin työllisyysvaikutuksiin. Esityksessä on arvioitu, että todennäköistä kuitenkin on, että aktiiviajan korotusosien poistamisen vaikutus työllisyyteen olisi merkitykseltään vähäinen.

² Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellisten muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.

Monilla sosiaaliturvaetuuksiin tehtävillä muutoksilla voidaan arvioida olevan suurempi vaikutus vammaisten henkilöiden toimeentuloon kuin muuhun väestöön keskimäärin. Yleisesti pienituloisiin kohdistuvat vaikutukset pätevät monin osin myös moniin pienituloisiin vammaisiin henkilöihin. Tämän esityksen osalta ei ole tunnistettu erityisiä vaikutuksia vammaisiin henkilöihin.