

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 13/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen keskeiset seikat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille. Ehdotuksen mukaan ansiopäivärahan määrää porrastettaisiin niin, että ansiopäiväraha alenisi työttömyyden pitkittyessä. Lisäksi ehdotusten mukaan palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehtoa.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa osa niistä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä työttömyysturvaa koskevista muutoksista, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä sekä parantaa työnteon kannustimia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä muutoksia, joiden tavoitteena on tukea hallituksen esityksessä 73/2023 vp ehdotettujen ja lailla 1300/2023 vahvistettujen muutosten toimeenpanoa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on pääsääntöisesti tarkoitettu tulemaan voimaan 2.9.2024. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta ja laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Yleisarvio

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämisen kumoamista, eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämisen kumoamista, palkkatuettuun työhön ja työssäoloehdon kertymiseen ehdotettuja muutoksia sekä ansiopäivärahan maksamista alennettuna. Lisäksi on esitetty näkökohtia perustoimeentulon turvaan liittyvistä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevista kannanotoista. Esille on myös erikseen nostettu tuki lapsen huolenpidosta vastaaville ja vammaisten henkilöiden oikeudet sekä taannehtiva soveltaminen. Säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §, 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 ja 3 momentin sekä 22 §:n kannalta.

Näiden ohella viittauksia on tehty eräisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, etenkin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevaan sopimukseen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa valittua perustuslain säännöksittäin etenevää esitystapaa ja siten asiakysymyksiä paikoin toistavaa tarkastelutapaa voi pitää osin sekavana. Ylipäänsä esityksessä olisi voinut huomattavasti nyt tehtyä selkeämmin kuvata kyseessä olevan osin vaikean asiakokonaisuuden kannalta olennaisia seikkoja. Säätämisyjärjestysperustelut ovat kuitenkin varsin kattavat. Esitetty perustuslain 6, 18 ja 19 §:ään kytkeytyvä arviointiperusta ihmisoikeusulottuvuuksineen ja tulkintakäytäntöineen on sinänsä asianmukainen. Ehdotettuun ansiopäivärahan määrän alentamisen ja työssäoloehdon muuttamiseen liittyy kuitenkin ulottuvuuksia, joilla on merkitystä myös perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Tätä sinänsä nähdäkseni valtiosääntöiseltä lopputulemaltaan ongelmattomaksi muodostuvaa näkökantaa ei ole esityksessä otettu esille. Esitystä ei ole tarkasteltu myöskään perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisen asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen kannalta, mutta tästä huolimatta ehdotetut asetuksenantovaltuuksien muutokset ovat nähdäkseni ongelmattomia. Lisäksi esityksellä on kuntiin liittyviä vaikutuksia, miltä osin olisi ollut syytä nostaa esiin myös perustuslain 121 § kuntien itsehallinnosta. Esitys ei ole kuitenkaan ongelmallinen myöskään perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Perustuslakijaksossa on otettu huomioon asiassa relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Esityksessä ei ole kuitenkaan täysimääräisesti tarkasteltu ja otettu huomioon tällä vaalikaudella annetuista aiemmista sosiaaliturvaetuuksien leikkauksista ja niin kutsutuista säästölaeista annettuja tulkintakannanottoja (ks. PeVL 16/2023 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 11/2023 vp). Etenkin PeVL 16/2023 vp muodostaa keskeisen arviointiperustan nyt käsiteltävänä olevalle esitykselle. Yleisellä tasolla voi todeta, että nyt käsillä olevaa esitystä koskevat pitkälti samat huomiot ehdotuksen valmistelusta ja vaikutusarvioinneista, jotka on tehty mainittujen aiempien säästölakien osalta, ja ne on syytä myös toistaa tämän esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

Nyt arvioitavana olevan esityksen osalta on siten syytä huomauttaa esimerkiksi lyhyestä lausuntoajasta (21.12.2023–23.1.2024), joka vieläpä sijoittui suurelta osin joulun ja vuodenvaihteen aikaan. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota pääsääntöön kuuden viikon lausuntoajasta sekä pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvään lainvalmistelutapaan (PeVL 16/2023 vp, kohta 15). En pidä tältä kannatta asiallisena hallituksen esityksessä esitettyä perustelua tarpeesta antaa esitys eduskunnalle mahdollisimman varhain vuoden 2024 istuntokauden alkaessa ja varata Kelalle ja työttömyyskassoille mahdollisimman pitkä aika muutosten toimeenpanoon – viimeksi mainittuihin seikkoihin olisi tullut varautua esityksen valmistelun ja voimaantulon muulla aikatauluttamisella kuin lausuntokierroksen lyhentämisellä.

Ylipäätään esityksessä on ongelmallisella tavalla edetty monessa valtiosääntöisestikin keskeisessä suhteessa lähinnä hallitusohjelman tavoitteet ja aikataulu edellä. Kiinnitän huomiota esimerkiksi siihen, että esityksen mukaan (s. 115) vaihtoehtoisten ratkaisumallien tarkastelu olisi edellyttänyt laajempaa etuusjärjestelmien tarkastelua ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointia, mitä ei katsottu mahdolliseksi tavoitellussa aikataulussa.

Valitun lainvalmistelutavan, ja samaan asiakokonaisuuteen liittyvien esitysten erillisyyden, ongelmaa kuvaa osaltaan sekin, että esityksessä ehdotetaan korjattavaksi työttömyysturvan muuttamisesta annetun lain (L 1300/2023) voimaantulo- ja siirtymäsäännöstä. Siinä kyse olisi sinänsä taannehtivasta sääntelystä, jolla kuitenkin myöhennettäisiin ajankohtaa, jolloin mainitulla lailla pidennettyä jäsenyysehtoa sovellettaisiin. Kun lisäksi Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltä, lukuun ottamatta perustuslain 8 §:n mukaista taannehtivien kriminalisointien kieltä, eikä tässä yhteydessä muistakaan perustuslain säännöksistä muuta johdu, ehdotettu vaikutukseltaan taannehtiva sääntely ei mielestäni muodostu tässä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Sääntelyn tavoite

Esityksen tavoitteena on muun ohella yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymisen kannustimia. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Säännöksessä ei ole otettu kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan (HE 309/1993 vp, s. 68).

Esityksen tavoitetta vahvistaa työllisyyttä voi sinänsä pitää tärkeänä ja osaltaan perusoikeuksia, etenkin perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön, toteuttavana. Esitystä voidaan tavoitteiltaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena siltä osin kuin ehdotetuilla muutoksilla on työllisyyttä edistävä vaikutus. Työllisyyden edistämistä voi pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisena hyväksyttävänä tavoitteena.

Esityksestä ja sen vaikutusarvioinneista ei ole kuitenkaan luettavissa, miten ehdotukset kaikilta osin toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet. Esityksessä nojautaan hyvin pitkälle ja varsin yksioikoisesti siihen, että esimerkiksi ansiopäivärahan määrän alentamisesta seuraa työllisyyden parantumista ja siihen, että henkilöllä olisi tosiasiallisesti mahdollisuus valita palkkatuettujen ja muiden työsuhteiden välillä.

Merkille pantavaa on myös se, että esityksessä työttömyysturvan leikkauksia perustellaan osittain henkilöiden mahdollisuuksilla turvautua toimeentulotukeen. Esityksen merkitsemä toimeentulotuen tarpeen lisääntyminen ei käsittääkseni ole kaikkienensa yhteensopiva ehdotuksen tavoitteiden kanssa. Lisäksi on huomautettava, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus toimeentulon turvaan on tarkoitettu viimesijaiseksi turvajärjestelyksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana tilannetta, jossa ehdotettu lainsäädäntö ohjaa etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. esim. PeVL 16/2023 vp, kohta 14).

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut nojaavat monessa kohtaa muutosehdotusten tavoitteeseen työllisyyden parantamisesta ja hallitusohjelmakirjauksiin. Puutteelliseksi kuitenkin jää perusoikeuspunninta siitä, miten perustuslain 18 §:n 2 momentin toteuttamisen perusteella voidaan rajoittaa muita perusoikeuksia, kuten perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, ja miten pitkälle meneviä heikennyksiä ja rajoituksia voidaan oikeastaan tällä perusteella tehdä. On syytä todeta, että pelkkä sääntelyn hyväksyttävä tavoite ei yksinään täytä muita kriteerejä, joilla arvioidaan perusoikeusrajoituksia ja tehdään perusoikeuspunnintaa. Esityksessä ei ole kaikilta osin johdonmukaisesti ja kattavasti yksilöiden käyty läpi perusoikeuksien

rajoitusedellytysten täyttymistä. Esimerkiksi yhdenvertaisuutta koskevissa arvioinneissa ei ole oikeastaan muilta kuin hyväksyttävän syyn osalta tehty varsinaista perusoikeusarviointia. On kuitenkin asianmukaista, että esityksessä on pyritty ottamaan huomioon ehdotuksiin kytkeytyviä yhdenvertaisuutta horjuttavia piirteitä ja tehty tältä osin eräitä poikkeamia muun muassa muutoin esitettyihin positiivisen erityiskohtelun purkamisehdotuksiin. Kaikkiaan esityksen perusoikeusarviointitapaa kuvaavana voi pitää säätämisyjärjestysperustelujen lopussa olevaa yhteenvetävää toteamaa, jonka mukaan ”valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi”.

Vaikutusten arviointi

Esityksessä on arvioitu, että ehdotuksista seuraisi julkiselle taloudelle noin 276 miljoonan euron nettomääräinen säästö. Työllistymisen kannustimien paranemisesta on arvioitu syntyvän noin 18 700 henkilön työllisyyskasvu, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla. Osa muutosten vaikutuksista toteutuisi vähitellen siten, että vuonna 2026 vaikutukset toteutuvat käytännössä täysimääräisesti. Vaikutusarviot koskevat vain hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Esityksen mukaan vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin pyritty huomioimaan hallituksen vuonna 2023 antamiin esityksiin perustuvat ja jo vahvistetut muutokset. Lisäksi esityksessä on viitattu sosiaali- ja terveysministeriön erillismuistioon sosiaaliturvamuu-
tosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Vaikutusarvioinneissa on taulukoitu työssäoloehdon, ansiopäivärahan määrän ja lapsikorotusta koskevien muutosten euromääräistä yhteisvaikutusta.

Perustuslakivaliokunta toi esille työttömyysturvalakia koskevassa edellisessä lausunnossaan (PeVL 16/2023 vp, kohta 17), että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoi-
keusvaikutuksien osalta. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen. (PeVL 16/2023 vp, kohta 18.)

Eduskunnan vastaus työttömyysturvalakia koskevasta hallituksen esityksestä 73/2023 vp sisältää lausuman muun muassa eri muutosten yhteisvaikutuksista: ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden toimeentuloon, eri työntekijäryhmien työllistymiseen kokoaika- ja osa-aikatyöhön ja

eri sosiaaliturvaetuuksia koskevien muutosten mahdollisia yhteisvaikutuksia työttömyysetuuksia saavien toimeentuloon sekä ryhtyy tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen ja kannustinloukkujen purkamiseksi siten, että työllistyminen sekä osa-aikaiseen että erityisesti kokopäiväiseen työhön on kaikissa tilanteissa etuuksien saajalle taloudellisesti kannattavaa.” (EV 83/2023 vp.)

Esityksessä kuvataan varsin kattavasti nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksia. Arviot koskevat kuitenkin vain tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Esityksessä on tuotu esille, että ehdotetut muutokset täydentävät työttömyysturvalain muutosten ensimmäistä vaihetta, joka koski työssäoloehtoa, työttömyysetuuden sovittelua, työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia. Lisäksi on myönnettä, että vaikutusarviointeihin on sisällytetty taulukko työssäoloehdon, ansiopäivärahan määrän ja lapsikorotusta koskevien muutosten euromääräisestä yhteisvaikutuksesta. Lisäksi esityksessä on sinänsä tunnistettu, että työttömyysetuuksien saajien toimeentuloon vaikuttavat nyt käsiteltävänä olevan esityksen lisäksi muut vuonna 2024 voimaantulevat muutokset sosiaaliturvaan, kuten yleisen asumistuen tason laskeminen, etuuksien indeksijäädytys ja lapsilisien korotukset sekä toimeentulotukilain asumismenojen sääntelyn kiristäminen.

Ongelmallista on kuitenkin se, että nyt ehdotettujen muutosten ja muiden vuonna 2024 voimaan tulevien sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia koskevien muutosten yhteisvaikutuksia ei ole kaikilta osin arvioitu. Etenkin aiempien muiden kuin työttömyysturvalakiin kohdistuvien muutosten yhteisvaikutukset nyt tehtyjen ehdotusten kanssa jäävät nähdäkseni puutteellisesti arvioituiksi. Esityksessä jäävät ylipäänsä riittävästi konkretisoitumatta ne toteamukset, joita esityksessä on yleisellä tasolla tehty pyrkimyksestä ottaa huomioon jo käsitelty sosiaaliturvan muutokset ja tärkeydestä muodostaa käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä olisi siten tullut esittää kattava arviointi eri esitysten oleellisista yhteisvaikutuksista. Tämä korostuu tilanteessa, jossa aiemmissa hallituksen esityksissä ehdotetut muutokset on jo käsitelty eduskunnassa. Näin ollen pidän tarpeellisenä kiinnittää vakavaa huomiota riittävien yhteisvaikutusten ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen ja niiden saamisen tärkeyteen tilanteessa, jossa perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota ja eduskunta on antanut asiasta lausuman.

Vaikutusten kokonaisarviointi on erittäin tärkeää perusoikeussäännöksiensä ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta. Näin ollen käsillä oleva vaikutusarviointien puutteellisuus tekee ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen arvioinnin vaikeaksi, ellei jopa mahdottomaksi. Samalla on kuitenkin merkille pantavaa, ettei mainittu kokonaisvaikutusten arvioinnin puute muodostunut säätämisyjärjestyskysymykseksi esimerkiksi lausunnossa PeVL 16/2023 vp. Joka tapauksessa on syytä korostaa sitä, että perusoikeuksien tason muutosten kohtuuttomuutta ei ole määritelty täsmällisesti perustuslaissa eikä sitä koskevassa tulkintakäytännössä.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen ja työssäoloehdon kertymisen muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan määrää koskevaan sääntelyyn lisättäisiin kaksi porrasta, jotka alentaisivat ansiopäivärahaa. Ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna säädetttäisiin työttömyysturvalain 6 lukuun lisättävässä 3 a §:ssä. Esityksen mukaan ansiopäivärahan määrä säilyisi nykyisen suuruisena enimmäisajan 300, 400 tai 500 päivää ensimmäisten 40 työttömyyspäivän ajalta. Tämän jälkeen ansiopäivärahan määrä alentuisi 20 prosenttia. Näin alennettua ansiopäivärahaa maksettaisiin, kunnes ansiopäivärahaa olisi maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä. Jos ansiopäivärahaa edelleen tämän jälkeen maksettaisiin, ansiopäiväraha alenisi 25 prosenttia alkuperäisestä määrästä. Ansiopäivärahan alentaminen toteutettaisiin vähentämällä ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa. Ansiopäivärahan määrän alentaminen koskisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahaa. Se koskisi ansiopäivärahaa riippumatta sen maksamisen perusteesta. Ansiopäiväraha tai korotetun ansio-osan sisältävä ansiopäiväraha olisi aina kuitenkin vähintään peruspäivärahan tai – työllistymistä edistävään palveluun osallistuvan kohdalla – peruspäivärahan ja korotusosan suuruinen. Esityksellä ei puututtaisi työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon. Esityksen mukaan ansiopäivärahan 20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 14 euroa päivässä eli noin 300 euroa kuukaudessa, ja 25 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 15,5 euroa päivässä eli noin 330 euroa kuukaudessa.

Työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehtoja koskevia säännöksiä muutettaisiin puolestaan siten, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työssäoloehtoja. Pääsäännön estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehtoja. Tällöin työssäoloehtoja ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta. Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturva-seuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa. Edelleen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi eräistä ikäsidonnaisista työttömyysturvaa koskevista poikkeussäännöksistä.

Ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määräytymiseen vaikuttaa työssäoloehdon täyttyminen. Työttömyyspäivärahaan on oikeus työttömällä, joka on täyttänyt työssäoloehdon. Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat työttömyysetuuksien määrää (ansiopäivärahan maksaminen alennettuna) ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä (palkkatuettu työ tai työllistymistä edistävä palvelu ei kerrytä työssäoloehtoja), vaikuttavat työnhakijoiden syyperusteisiin etuuksiin paitsi työttömyyden aikana, myös mahdollisesti sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia saataessa. Lisäksi ne vaikuttavat eläkekertymään.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun ohella työttömyyden perusteella. 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 46/2002 vp, s. 2,

PeVL 17/1996 vp, s. 1, PeVL 16/1996 vp, s. 1). Ansiopäivärahan ansio-osa ei siten kuulu mainittuun alaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 41/2013 vp, s. 3–4, PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2–3, PeVL 46/2002 vp, s. 2–5). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyjä vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. esim. PeVL 40/2018 vp, PeVL 45/2017 vp, PeVL 41/2013 vp, s. 3–4). Tästä huolimatta perusturvan tasoon on mahdollista tehdä väliaikaisesti olennaisiakin heikennyksiä ilman, että tämä olisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaista, jos esimerkiksi etuusjärjestelmien rahoituspohjan varmistaminen ja laajemminkin julkisen talouden kestävyyteen liittyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät syyt edellyttävät sitä (ks. PeVL 6/2009 vp, s. 8).

Perustuslain 19 §:n 2 momentti ei ylipäätään turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, PeVL 11/2015 vp). Säännös sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Siten on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa. Säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. esim. PeVL 16/2023 vp, kohta 6, PeVL 6/2015 vp, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 34/1996 vp, s. 2–3). Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. esim. PeVL 44/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin saman pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Perustuslakivaliokunta on korostanut perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Siten 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. esim. PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettua viimesijaisen turvan varaan ketään, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettyyn perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa (ks. esim. PeVL 25/1997 vp, s. 2, PeVL 34/1996 vp, s. 2). Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitettua seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70–71, ks. esim. PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2).

Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäättään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan (ks. esim. PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4). Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta (ks. esim. PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin (PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 32/2000 vp, s. 2). Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 5–7). Työttömyysetuuksien sääntelemistavan yksityiskohdat voivat siten muodostua merkityksellisiksi myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta.

Työttömyysturvan kohdalla perustuslakivaliokunta on katsonut, että on mahdollista asettaa ehtoja, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (ks. esim. PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ansio-osan keston porrastamista aiemman työssäolon perusteella perustuslain kannalta ongelmallisena (PeVL 25/2013 vp).

Esityksessä ehdotetut muutosten kannalta merkityksellinen on myös perustuslain 15 §:ssä säännelty omaisuuden suojan. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Ansiosidonnaisille etuuksille on perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu omistusoikeuden suojaa siltä osin kuin se on asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemaa (PeVL 5/2015 vp, s. 2, PeVL 41/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2). Valiokunta on pitänyt omaisuudensuojan alkamisen kannalta ratkaisevana esimerkiksi eläketapahtumaa eikä eläkkeen myöntämistä (PeVL 13/1995 vp). Valiokunta on katsonut myös, ettei erilaisia odotusoikeuksia, jotka eivät ole vielä konkretisoituneet, voida pitää perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta turvattuna omaisuutena (PeVL 63/2018 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ansiopäivärahan ansio-osan keston lyhentämistä ongelmallisena perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (PeVL 25/2013 vp s. 2–3).

Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole ottanut erikseen kantaa siihen, kuuluuko ansiosidonnainen työttömyysturva ansaintaperiaatteeseen perustuvan omaisuudensuojan piiriin (ks. esim. PeVL 33/2020 vp). Ehdotettu sääntely ansiopäivärahan alentamisesta ja työssäoloehdon muutoksesta sekä niiden vaikutukset muihin ansioperusteisiin etuuksiin eivät mielestäni muodostu ongelmallisiksi perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Ansiopäivärahan ansio-osaa koskeva muutosehdotus ei nähdäkseni myöskään vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan toteutumiseen. Työssäoloehdon kertymisen osalta valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavaksi tulee puolestaan se, merkitsevätkö ehdotetut muutokset olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Esityksessä ei ole selkeästi käyty läpi kysymystä mainitusta olennaisuudesta. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei ole johdettavissa suoranaista kantaa työssäoloehdon kertymiseen puuttumisen olennaisuudesta ja tässä arvioinnissa relevantista kriteeristöstä. Työssäoloehto on kuitenkin aiemmin porrastettu ja siihen liittyvistä

tulkinnoista on nähdäkseni saatava perusteita sille, että olennaisuuden ylittymisen kynnyks on asettava varsin korkealle (ks. PeVL 25/2013 vp).

Tarkoitettua olennaisuutta arvioitaessa on mielestäni merkitystä annettava perustuslain 18 §:n 2 momenttiin kytkeytyvälle ehdotuksen tavoitteelle ja sille, ettei ansiopäiväraha voisi vähentyä perustuslain 19 §:n 2 momentin piiriin kuuluvan ansiopäivärahan perusosan määrän alle. Lisäksi esityksessä on otettu huomioon perustuslain 6 §:stä ehdotetulle sääntelylle johtuvia seikkoja; esimerkiksi alentuneesti työkykyisten kohdalla säädetään palkkatukea koskevasta pääsäännöstä poikkeavasta työssäoloehdon kertymisestä. Ehdotettua työttömyysturvaetuuksiin puuttumista on käsittäkseni ehdotettu myös kompensoitavaksi siten, että palkkatuettu työ otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia ja työmarkkinatuen odotusaikaa. Toisaalta on huomionarvoista, että ehdotetut muutokset eivät olisi miltään osin väliaikaisia, vaan tarkoituksena on säätää työttömyysturvaan toistaiseksi voimassa olevia muutoksia. Lisäksi sadoissa eroissa olevia vaikutuksia ei voitane pitää merkitykseltään aivan vähäisenä vaikutuksena etuuksien tasoon (vrt. esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4, joissa todettiin ”suhteellisen vähäinen vaikutus”), mutta kuitenkin olennaisuuskynnyksen täyttymistä on vaikea todeta. Tältäkin osin arvioinnissa tulisi voida ottaa huomioon myös aiempien samaan asiakokonaisuuteen kuuluvien säästölakien yhteisvaikutukset, ja huolehtia siitä, etteivät kumuloituvat vaikutukset muodostu kohtuuttomiksi.

Merkitystä on myös sillä, että ehdotettujen muutosten tulee olla myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Esityksessä on nostettu esiin tähän liittyviä seikkoja ja viitattu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamiin kannanottoihin. Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin kriittisiin huomioihin suomalaisen sosiaaliturvaetuuksien riittävydestä ja katsonut, että valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. (PeVL 16/2023 vp, kohta 20, ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Mainittu kanta on tarpeen nostaa esiin myös nyt käsiteltävänä olevan sosiaaliturvaetuuksien lisäheikentämistä tarkoittavan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuusarvioinnissa.

Helsingissä 14.3.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori