Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp). Esitän. lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Ihmisoikeusvelvoitteet ja kansalliset perusoikeudet

Olen käsitellyt seikkaperäisesti Suomen kansainvälisiä sosiaalisia perusoikeuksia koskevia ihmisoikeusvelvoitteita hallituksen esityksistä 58/2023 vp ja 75/2023 vp valiokunnalle antamissani lausunnoissa. Työttömyysturvaetuudet kuuluvat YK:n TSS-oikeussopimuksen 9 artiklan ja Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan alaan. Näiden sopimusten Suomelle antamat huomautukset koskevat myös työttömyysturvaetuuksia. Merkityksellisiä ovat niin ikään lapsen oikeuksien yleissopimus, vammaisten oikeuksien yleissopimus ja asianomaiset ILO:n sopimukset. Lapsiperheitä ja vammaisia koskevia erityisiä vaikutuksia, jotka vaativat erityistä tarkastelua sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnäkökulmasta, liittyy ainakin lapsikorotuksesta ja sovitellun työttömyysetuuden suojaosasta luopumiseen.

En katso tarpeelliseksi toistaa aikaisemmissa lausunnoissa esittämiäni yleisiä näkökohtia ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisesta. Lisään niihin vain, että perustuslain 74 §:n mukaan ”perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Jos perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan perustuslain 19 §:n alaan kuuluvien sosiaalietuuksien leikkauksista

käsittele lainkaan leikkausten suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, se ei täytä sille perustuslaissa säädettyä tehtäväänsä.

Heikennyskielto

Työttömyysturvaetuudet toteuttavat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Useat hallituksen ehdotuksista heikentävät työttömyysturvan tasoa. Näihin kuuluvat:

- työssäoloehdon pidentäminen
- omavastuuajan pidentäminen
- lomakorvauksen vaikutus etuusoikeuteen
- sovitellun työttömyysetuuden suojaosasta luopuminen
- työttömyysetuuden lapsikorotuksesta luopuminen

Olen käsitellyt lausunnoissani hallituksen esityksistä 58 ja 75/2023 vp seikkaperäisesti myös sosiaalietuuksien heikennyskiellon perusteita, sen tulkintaa ihmisoikeuksien valvontaelimissä ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamista heikennyksiin. Minulla ei ole lisättävää aikaisemmissa lausunnoissani esittämiini yleisiin lähtökohtiin.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisesta nyt ehdotettuihin leikkauksiin totean, että viimeistään nyt suhteellisuuden ja perusoikeuden ydinosan suojan arvioinnissa on syytä ottaa vakavasti hallituksen eri esityksissään ehdottamien leikkausten kokonaisvaikutus. Esityksissä 58 ja 75/2023 vp tarkoitetut heikennykset lisäävät nyt käsiteltävänä olevan esityksen vaikutuksia, jotka jo sinällään ovat merkittävät erityisesti lapsiperheissä. Nämä vaikutukset ovat suhteellisuustestissä toisessa vaakakupissa. Toisessa vaakakupissa ovat säästö- ja työllisyysvaikutukset, jotka molemmat ovat perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkoittamia hyväksyttäviä perusteita. Myös se ne ovat merkittäviä, joskin niihin on tehtävä pari reunahuomautusta. Säästöjen osalta hallitus ei ole nytkään esittänyt sellaista vaihtoehtoisten säästö- tai veronkorotuskohteiden tarkastelua, jota sosiaalisten perusoikeuksien luonne ”käänteisinä priorisointisääntöinä” samoin kuin

kansainvälisten TSS-oikeussopimusten valvontaelinten kannanotot edellyttävät. Ehdotukset myös osaltaan lisäisivät sekä valtion että kuntien menoja ohjatessaan tuensaajia viimesijaisen toimeentulotuen piiriin. Arvioituihin työllisyysvaikutuksiin näyttää myös liittyvän huomattavia epävarmuustekijöitä. Vaikutukset saattavat olla myös kielteisiä (sovitellun työttömyysetuuden suojaosasta luopuminen).

Olen lausunnossani esityksestä 75/2023 vp todennut, että heikennyksen olennaisuutta ja samalla perustuslain 19.2 §:n takaaman perusoikeuden suojattua ydinosaa määrittelevät etuustason lisäksi ihmisoikeusvelvoitteet ja suhde viimesijaiseen toimeentulotukeen. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan useassakin yhteydessä, että heikennysten jälkeen etuudensaajien toimeentulon turvaa viimesijainen toimeentulotuki. Tämä ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa perustuslain 19.2 §:n kannalta hyväksyttävä vaihtoehto. Perustuslain 19.2 §:n alaan kuuluvaa perustoimeentulon turvaa nauttivien lisääntyvä siirtyminen tarveharkintaisen viimesijaisen toimeentulotuen asiakkaiksi on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan näiden etuusjärjestelmien suhteesta esittämien, edellisessä lausunnossa lainaamieni näkökohtien kanssa. Kun vielä otetaan huomioon esityksen 75/2023 vp saman suuntaiset vaikutukset, pidän heikennyksiä 19.2 §:n ja viimesijaisen toimeentulotuen välisessä suhteessa olennaisina siten, että ne puuttuvat heikennyksiltä suojattuun perusoikeuden ydinosaan.

Lomakorvauksen jaksottaminen

Vuosiloma ja sen korvaava lomaraha ovat työntekijän ansaitsemia palkanluonteisia etuuksia. Lomakorvaukseen puuttumista hallituksen ehdottamalla tavalla on arvioitava työntekijöille perustuslain 15 §:ssä taatun omaisuudensuojan kannalta. Lisäksi on otettava huomioon lomarahan valinneiden yhdenvertaisuus vuosilomaa viettäneiden työntekijöiden kanssa. Hallituksen ehdotus merkitsisi, että lomarahan vaihtoehdon valinneet menettäisivät etuuden, josta vuosilomalla olleet ovat nauttineet.

Helsingissä 17.11.2023

Kaarlo Tuori