Marjaana Maisonlahti

Perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 17.11.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta HE 73/2023 vp

Tavoite

Hallituksen esityksen HE 73/2023 vp tavoitteena on toteuttaa osa niistä pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä työttömyysturvaa koskevista muutoksista, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä sekä parantaa työnteon kannustimia ja edistää lisätyöllistymistä osittain työllistyvien työttömyysetuuden saajien joukossa. Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys.

Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien ja rakenteellinen epätasapaino vallitsee julkisen talouden menojen ja tulojen välillä. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta, velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta. Valtiovarainministeriön mukaan julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana.

Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus sitoutuu julkisen talouden rahoitusaseman kohentamiseksi vahvistamaan julkista taloutta toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Neljä miljardia tästä on tarkoitus toteuttaa menosopeutuksilla ja kaksi miljardia työllisyyttä parantavilla toimenpiteillä.

Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa. Kokonaisuudella tavoitellaan nettomääräisesti noin 250 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 20 000 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perus- tai ansiopäivärahana maksettavan työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehtoa siten, että työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, ja että kalenteriviikkokohtaisen työajan sijasta työssäoloehto kertyisi kalenterikuukausikohtaisesti maksettujen palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella (lain 5 luku ja asetusehdotus).

Ansiopäivärahan määräytymistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin palkansaajan työssäoloehdon muuttamisesta seuraavat muutokset (lain 6 luku ja asetusehdotus).

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden omavastuuaikaa pidennettäisiin nykyisestä viidestä työttömyyspäivästä tai sitä vastaavasta työttömyysajasta seitsemään työttömyyspäivään tai sitä vastaavaan aikaan (5 luku 13 § ja 7 luku 10 §), ja että lomakorvaus vaikuttaisi työsuhteen päättymisen jälkeiseen etuusoikeuteen, jos kyse on yli kaksi viikkoa kestäneestä kokoaikatyöstä (3 luku 6 §). Vaikutus toteutettaisiin jakamalla lomakorvaus päättyneen työsuhteen päiväpalkalla.

Esityksessä ehdotetaan myös, että työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luovuttaisiin (4 luku 5 §) ja työttömyysetuuden lapsikorotuksesta luovuttaisiin (6 luku 6 § sekä 7 luku 4 §).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n, 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 ja 3 momentin sekä 22 §:n kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimuksen (n:o 168) (SopS 64/1991) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen kannalta (SopS 59/1991).

Palkansaajan työssäoloehdon muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevia säännöksiä siten, että työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, ja samalla nykyisestä, kalenteriviikkokohtaiseen työaikaan perustuvasta kertymisedellytyksestä alakohtaisine poikkeuksineen luovuttaisiin ja tilalle säädettäisiin työssäoloehdon kertymisestä palkansaajalle maksetun vakuutuksenalaisen, vakiintuneen palkkatulon perusteella. Jos maksettu palkka olisi 930 euroa kalenterikuukaudessa tai enemmän, työssäoloehtoon kertyisi yksi täysi työssäoloehtokuukausi. Jos palkka olisi tätä vähemmän, mutta kuitenkin vähintään 465 euroa kuukaudessa, työssäoloehtoon kertyisi puolikas työssäoloehtokuukausi.

Työssäoloehtokuukauden kerryttämiseksi edellytetty tuloraja perustuu siihen, että vasta kyseisen tulorajan ylittävä ansio kerryttää palkansaajan ansiopäivärahan ansio-osaa. Sen voidaan näin ollen katsoa kuvastavan sellaista vakiintunutta työmarkkinoilla oloa, joka työttömyysturvalain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan on työttömyyspäivärahan saannin edellytys.

Eräissä tilanteissa voitaisiin poiketa palkan tosiasiallisen maksamisen ajankohdan mukaisesta työssäoloehdon kertymisestä. Näillä poikkeuksilla turvattaisiin henkilöiden siirtymää työmarkkinatuelta perus- tai ansiopäivärahalle ilman esimerkiksi sellaista viivästystä, joka voisi johtua merkittävästä viipeestä palkanmaksussa suhteessa työn suorittamisen ajankohtaan. Näin esimerkiksi palkkaturvan kautta palkan saavat palkansaajat olisivat samassa asemassa kuin henkilöt, joiden palkanmaksussa ei ole ollut vastaavia ongelmia.

Esitettyjen muutosten tavoitteena on parantaa työnteon kannustimia ja selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita.

Työttömyysturvassa 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 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 17/1996 vp, s. 1/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/I ja PeVL25/2013 vp, s. 2/4), ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.).

Ansiopäivärahaoikeuteen vaikuttavat ehdotukset eli työssäoloehdon pidentäminen, sen muuttaminen tuloperusteisesti kertyväksi ja tästä seuraavat muutokset ansio-osan määrään eivät vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, sillä jatkossakin henkilöllä, joka ei täytä työssäoloehtoa, on oikeus työmarkkinatukeen ja työssäoloehdon täyttäneellä ansiopäivärahan saajalla on oikeus vähintään perusosan suuruiseen etuuteen. Palkansaajan työssäoloehdon muuttamista koskevat ehdotukset eivät toisin sanoen luo väliinputoamistilanteita perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitetun työttömyysetuuden saannissa.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Työssäoloehtoa koskevien ehdotusten tavoitteena on järjestelmä, jossa työssäoloehdon kertyminen olisi neutraali suhteessa erilaisiin työaikajärjestelyihin. Voimassa olevan sääntelyn perusteella se miten osa-aikaisesti tai lyhytkestoisesti työllistyttäessä työaika ajoittuu kalenteriviikoille, vaikuttaa työssäoloehdon täyttymiseen osittain sattumanvaraisesti.

Eräitä alakohtaisia poikkeuksia lukuun ottamatta työssäoloehtoa ei nykyisin kerrytä työ, jossa työaika on alle 18 tuntia kalenteriviikossa eikä tällaisilta viikoilta saatava tulo tule huomioiduksi ansiopäivärahan määrää laskettaessa. Tästä seuraa työssäoloehdon kertymisessä se, että työssäoloehdon kertyminen voi olla hidasta tai se ei kerry lainkaan, ja ansiopäivärahan suuruuden määrittämisessä, että ansiopäivärahan taso ei vastaa henkilön tosiasiallista ansaintaa työskentelyaikana, minkä lisäksi eräissä tilanteissa ansiopäiväraha saattaa muodostua huomattavasti korkeampaan tuloon perustuvaksi kuin henkilön tosiasiallinen työttömyyttä edeltänyt vakiintunut ansiotaso on ollut.

Näiltä osin työssäoloa koskevien muutosten voinee katsoa edistävän myös yhdenvertaisuutta.

Työssäoloehtoa koskevien ehdotusten vaikutuksissa on eroja sukupuolten ja ikäryhmien välillä. Erojen on arvioitu johtuvan erityisesti työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta, osa-aikatyön tai niin kutsutun keikkatyön yleisyydestä eri ammattialoilla ja työuran pituuden vaikutuksesta työllistymiseen ja ansiotasoon. Vaikutukset liittyvät myös siihen, että ehdotusten myötä ansiopäivärahan määrä vastaisi nykyistä paremmin tosiasiallista ansiotasoa ennen ansiopäivärahan määrän laskentaa.

Toisaalta juuri ne ehdotukset, jotka osalla etuudensaajista vaikuttavat työssäoloehdon täyttymiseen ja ansiopäivärahan suuruuteen heikentävästi nykytilaan verrattuna, ovat niitä muutoksia, jotka laajentavat perus- tai ansiopäivärahaoikeuden sellaisille työntekijäryhmille, joilla prekaarin työllistymisen vuoksi voimassa olevan työaika- ja kalenteriviikkokeskeisen työssäoloehdon täyttäminen on vaikeaa. Kuitenkin kun tarkastellaan työskentelyyn perustuvien etuuksien eli peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa koskevan oikeuden syntymistä, ehdotettujen muutosten myötä esimerkiksi myös sellainen osa-aikatyö, jossa työaika ei yllä nykyisin vaadittuun 18 viikkotyötuntiin, voisi kerryttää oikeutta perus- tai ansiopäivärahaan.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksessä tarkoitettu työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä

estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2).

Koska ehdotuksen mukainen työssäoloehdon kertyminen olisi neutraali suhteessa erilaisiin työaikajärjestelyihin ja siinä yksittäistenkin lisätyötuntien vastaanottaminen viikolla, jolla muuta työtä ei ole, voisi kerryttää oikeutta työttömyyspäivärahaan ja lisäksi työttömyyspäivärahaoikeuden syntyminen voisi perustua myös sellaiseen tuloon, jonka taustalla ei ole vähintään 18 tunnin työaika, esitetyn työssäoloehtoa koskevan muutoksen on arvioitu parantavan työnteon taloudellisia kannustimia ja vähentävän työllisyys- ja tuloloukkuja. Näillä perusteilla ehdotettujen työssäoloehtoa koskevien muutosten voidaan katsoa olevan perustuslain 18 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden ja edellytysten mukaisia.

Lomakorvauksen jaksottaminen, omavastuuajan pidentäminen

Esityksessä ehdotetaan, että yli kaksi viikkoa kestäneen kokoaikatyön päättymiseen liittyen maksettava lomakorvaus jaksotettaisiin. Nykytilassa lomakorvaus vaikuttaa työnhakijan työttömyysetuuteen eri tavalla riippuen siitä, miten työllistymällä henkilö on ansainnut oikeuden lomakorvaukseen. Vuosilomaoikeuden kertymisen ja loman käyttämisen tai lomakorvauksen saannin näkökulmasta työttömyysetuusoikeudessa on eroja sen perusteella, pitääkö henkilö vuosiloman työsuhteen aikana vai maksetaanko lomaoikeus hänelle työsuhteen päättymisen perusteella lomakorvauksena. Lopputuloksena nykytilassa henkilö, jolle vuosilomaoikeus tai osa siitä maksetaan rahana työsuhteen päättymiseen liittyen saa työn päättyessä sekä lomakorvauksen että työttömyysetuutta ajalta, jolta toimeentulon voidaan katsoa tulevan turvatuksi lomakorvauksenkin kautta.

Esityksessä ehdotetaan, että työsuhteen päättymiseen liittyen maksettu lomakorvaus jaksotettaisiin työsuhteen päättymisestä alkaen. Jaksottamisella pyritään siihen, että lomakorvausta saava työnhakija ei saisi sen laskennallisesti kattamalta ajalta lisäksi myös työttömyysetuutta. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla saavutetaan tilanne, jossa vuosiloman kokoaikaisen työsuhteen aikana pitäneet työnhakijat ja työnhakijat, jotka eivät ole pystyneet pitämään vuosilomaa työsuhteen aikana vaan saavat vuosiloman sijasta lomakorvausta, ovat työttömyysetuuden ja palkkatulon muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta keskenään samanlaisessa asemassa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että omavastuuaikaa pidennettäisiin kahden päivän verran.

Muutokset vaikuttaisivat työttömyysetuuden maksamiseen työttömyyden alussa, ja ne siirtäisivät sitä ajankohtaa, josta lukien etuutta voitaisiin maksaa. Lomakorvauksen jaksottaminen tai omavastuuajan pidentäminen eivät toisin sanoen vähentäisi sitä päivien lukumäärää, joka työttömyyspäivärahan enimmäisajan puitteissa henkilölle voitaisiin maksaa.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut työttömyysturvan omavastuuajan pidennyksen olevan vaikutuksiltaan niin vähäinen heikennys **perustuslain 19 §:n 2** momenttiin nähden, ettei se ollut perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen (PeVL 16/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa myös lomakorvauksen jaksottamiseen todeten, ettei se ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, sillä muutoksen tarkoittamana aikana asianomaisen henkilön toimeentulo ei riipu työttömyyspäivärahasta eikä sääntelyyn liity työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (PeVL 16/1996 vp).

Kun lomakorvausta koskeva ehdotus myös saattaa työttömyysetuuden saajia keskenään nykyistä samankaltaisempaan asemaan keskenään työttömyysturvan kannalta, ehdotuksen voinee katsoa edistävän myös **perustuslain 6 §:ssä** tarkoitettua yhdenvertaisuutta.

Estäessään sen, että työnhakija voisi saada samalta ajalta sekä lomakorvauksen että työttömyysetuutta, lomakorvauksen jaksottamista koskeva ehdotus, kuten myös omavastuuajan vähäinen pidentäminen, voi

kannustaa työnhakijaa hakeutumaan aiempaa nopeammin työhön työttömyyden sijasta. Näiltä osin esitys olisi tavoitteiltaan myös **perustuslain 18 §:n 2 momentin** työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen mukainen.

Lapsikorotuksen poistaminen

Sekä ansiopäivärahassa, peruspäivärahassa, työmarkkinatuessa että työttömyysturvalain mukaisessa liikkuvuusavustuksessa otetaan huomioon etuuden saajan huollettavat alle 18- vuotiaat lapset porrastetusti kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus on vuoden 2023 tasossa, ilman vuodelle tehtyä ylimääräistä indeksikorotusta, noin 125 euroa kuukaudessa yhden lapsen perheessä, noin 184 euroa kuukaudessa kahden lapsen perheessä ja noin 238 euroa kuukaudessa kolmen tai useamman lapsen perheessä. Jos kyse on kahden työttömän vanhemman perheestä, summat ovat kaksinkertaisia.

Esityksessä ehdotetaan, että lapsikorotuksesta luovuttaisiin. Ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että huoltovelvollisuus ei enää vaikuttaisi työttömyyden perusteella maksettavan syyperusteisen etuuden määrään, ja tältä osin muutosta voidaan pitää jopa rakenteellisena.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut nimenomaan huoltovelvollisuuden perusteella maksettaviin rahamääriin ehdotettua heikennystä esimerkiksi lausunnossaan PeVL 11/2015 vp, jossa oli kysymys lapsilisän indeksin poistamisesta. Valiokunta katsoi, että ehdotuksen olivat suhteellisen vähäisiä eivätkä ne heikentäneet olennaisesti lapsiperheiden asemaa. Se piti kuitenkin sinänsä huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Valiokunta totesi kuitenkin, että osaltaan tätä kompensoi se, että lapsilisä otetaan tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, joten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta ehdotus ei vaikuta lopulliseen tulotasoon. Valiokunta katsoi, että lapsilisän tasoon vaikuttavista indeksikorotuksista luopuminen ei kokonaisuutena arvioiden heikentänyt lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Lapsikorotuksen lakkauttaminen ei luo väliinputoajaryhmiä sosiaaliturvassa, sillä lapsikorotuksen poistolla ei ole vaikutusta lähtökohtaiseen oikeuteen saada työttömyysetuutta työttömyysajalta työmarkkinatukena, peruspäivärahana tai ansiopäivärahana. Lapsikorotuksen poistolla on vaikutus työttömyysetuuden määrään, mutta ilman lapsikorotustakin työttömyysturvan työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ylittävät perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen toimeentuloturvan määrän, eikä muutos heikentäisi varsinaisen työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrää. Lapsikorotuksen lakkauttamisesta huolimatta lapset edelleen olisivat muiden **perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin** tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä. Lisäksi, perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 11/2015 vp toteamaa vastaavasti, lapsikorotusten poisto ei vaikuttaisi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien lopulliseen tulotasoon, sillä lapsikorotus huomioidaan toimeentulotukea maksettaessa tulona.

Nykytilassa työttömyysetuuteen maksettava lapsikorotus korottaa työttömyysetuutta, minkä vuoksi lapsikorotus nostaa työttömyysetuuden korvausastetta suhteessa palkkaan verrattuna työnhakijaan, jolla ei ole alle 18 vuotiaita lapsia. Lapsikorotuksen lakkauttamisen työllisyysvaikutukseksi onkin arvioitu 10 000 henkilöä.[1] Kuten esityksen osiossa 4.2.1.1, vaikutukset kotitalouksien asemaan, ja osiossa 4.2.3.2, yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo on kuvattu, naiset saavat miehiä useammin lapsikorotusta, ja lapsikorotuksen poistamista koskeva ehdotus vaikuttaakin naisiin useammin kuin miehiin. Ilmiö johtuu siitä,

[1] Bruttokorvausasteen muutoksista laskettuna 9300; Osallistumisveroasteen muutoksesta laskettuna 15 700 henkilöä

että naiset, joilla on alle 18 vuotiaita lapsia ovat useammin työttömyysetuuden saajina kuin miehet, joilla on saman ikäisiä lapsia. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että tällä voi olla yhteys työmarkkinoiden sukupuolittuneisuuteen: kyse ei ole välittömästi työttömyysturvajärjestelmän ominaisuudesta vaan siitä, millaisilla aloilla naiset työskentelevät työttömyysriskin ja osittaisen työllistymisen näkökulmasta miehiin verrattuna. Työllisyystavoitteen näkökulmasta ehdotuksen voinee katsoa olevan **perustuslain 18 § 2 momentin** työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen mukainen.

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopuminen

Esityksessä ehdotetaan myös, että työttömyysetuuden sovittelun niin kutsutusta suojaosasta, joka on 300 euroa kuukaudessa tai 274 euroa neljän kalenteriviikon jaksolla, luovuttaisiin. Muilta osin sovittelua koskevat säännökset jäisivät ennalleen.

Lomakorvauksen jaksottamista ja omavastuuajan pidentämistä koskevista ehdotuksista poiketen työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumista koskeva esitys vaikuttaisi kaikkina niinä etuuden haku- ja maksamisjaksoina, joina työnhakijalla on soviteltavaa tuloa. Näin ollen muutos muuttaisi työttömyysetuuden saajan toimeentuloa pitkäaikaisemmin kuin omavastuuaikaa ja lomakorvauksen jaksotusta koskevat esitykset. Muutoksen myötä työttömyysetuuden saajan työtulojen ja sovitellun etuuden muodostama tulokokonaisuus pienenisi enimmillään 150 eurolla kuukaudessa. Jos työttömyysetuutta saavan työnhakijan työstä saama tulo olisi nykyisen suojaosan suuruinen, etuus vähentyisi enimmillään 150 eurolla kuukaudessa, ja näissäkin tilanteissa työtulojen ja sovitellun etuuden muodostama kokonaisuus ylittäisi sen, mitä henkilölle voitaisiin kokonaan työttömänä maksaa. Ehdotettu muutos ei toisin sanoen heikentäisi työttömyysetuuden saajan tulojen kokonaismäärää vähäisemmäksi kuin työttömyysaikainen perusturva kokonaan työttömänä.

Suojaosan poistoa koskeva esitys purkaisi hallituksen esityksessä arvioidusti kannustinloukkuja kannustamalla osa-aikatyötä ja niin kutsuttua keikkatyötä tekeviä ottamaan vastaan lisätyötunteja, kokoaikatyötä tai muutoin tekemään ratkaisuja, joiden myötä työtulojen määrä kasvaisi. Näin ollen sen lisäksi, että suojaosan poisto ei merkitse etuusoikeuden kohdalla sovitellun työttömyysetuuden ja palkkatulon yhteissumman heikentymistä vähäisemmäksi kuin kokonaan työttömän työmarkkinatuki, peruspäiväraha tai ansiopäivärahan perusosa taikka perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu viimesijainen toimeentulon turva, se kannustaisi työnhakijoita lisätyöllistymiseen. Näiltä osin esitys olisi tavoitteiltaan **perustuslain 18 §:n 2 momentin** työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen mukainen.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Hallituksen esityksessä työttömyysturvalakiin ehdotettuja muutoksia on arvioitu huomioiden myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskeva Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimus (n:o 168) (SopS 64/1991) ja YK:n lapsen oikeuksia koskeva sopimus (SopS 59/1991).

Lisäksi hallituksen esityksessä on huomioitu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamia Suomea koskevia kannanottoja seuraavasti: YK:n TSS-komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät, jotka hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7), Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean suositus vuoden 2023 alussa, sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean suositus kesäkuussa 2023. Edellä teemoittain kuvattujen perusoikeusnäkökulmien lisäksi edellä lueteltujen sopimusten ja valvontaelinten kannanottojen osalta tuodaan erikseen esiin ILO:n yleissopimuksen 168 18 artiklan mukainen omavastuuaika, joka kyseisen säännöksen mukaan kokonaan työttömäksi jäävän osalta

ei saa ylittää seitsemää päivää, missä rajassa hallituksen esityksessä ehdotettu omavastuuajan pidennys on.

Lopuksi

Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti lausunut, ettei perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta. Toimeentulon tasoa ei siis kansallisessa perustuslakiarvioinnissa arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä. Tapauskohtaisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että lakiehdotuksen vaikutukset perusturvan tasoon ovat “vähäisiä” ja siten hyväksyttäviä, perusoikeuteen puuttumattomia, kuten lausunnossa PeVL 17/1996, ja saman arviointiperustan se vahvisti lausunnossa PeVL 48/2006. Valiokunta on kuitenkin pitänyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 11/2015 vp ja PeVL 21/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Tämän se on katsonut koskevan myös esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsilisää. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

Kuten lausunnon alussa tuodaan esiin, esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Hallituksen esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla tavoitellaan työllisyyden kasvua ja myös suoria säästöjä, joita hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa. Hallituksen esityksellä oleva tavoite lisätä työllisyyttä on keskeinen myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (SWC(2021) 46 final), mukaisen työllisyysasteen nostamista koskevan tavoitteen kannalta, sillä yksi toimintasuunnitelman kolmesta tavoitteesta, joihin EU pyrkii vuoteen 2030 mennessä, on 78 prosentin työllisyysaste 20–64 vuotiaiden osalta vuoteen 2030 mennessä. Hallituksen esityksessä työllisyysvaikutusta on arvioitu seuraavasti:

Toimenpide	Mekanismi	Jousto	Tutkimus	Työllisyysvaikutus, henkilöä
Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28 kk)	Ansiopäivärahan bruttokorvausasteen muutos	APR: 0.8	Uusitalo ja Verho (2010)	5 700

Työssäoloehdon euroistaminen	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset	APR: 0.8; TMT 0.4	Uusitalo ja Verho (2010); Kyyrä (2022)	1 500
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset	APR: 0.8; TMT 0.4	Uusitalo ja Verho (2010); Kyyrä (2022)	2 200
Omavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset	APR: 0.8; TMT 0.4	Uusitalo ja Verho (2010); Kyyrä (2022)	1 000
Lapsikorotusten lakkauttaminen	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset; Osallistumisveroasteen muutos	APR: 0.8; TMT 0.4; 0.17 (PTR)	Uusitalo ja Verho (2010); Kyyrä (2022); Jäntti ym. (2015)	10 000*
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	Verotettavan tulon jousto	0,2	Matikka (2018)	vähäinen
Yhteensä				20 400

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2015 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, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Jos perusoikeuksia toteuttavien etuuksiin puututaan, valtiosääntöisen sallittavuuden arvioinnissa voidaan soveltuvin osin tukeutua samankaltaisiin arviointiperusteisiin kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.

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.

Vaikka esitys heikentää työttömyysetuuden kokonaistasoa joissakin tilanteissa, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada työttömyysetuutta joko työmarkkinatukena, peruspäivärahana tai ansiopäivärahana sen perusosan osalta, eikä esitys heikennä näitä etuuden perusmääriä.

Aiemman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella osaa esityksen rajoituksista voidaan pitää vähäisinä (PeVL 16/1996 vp), tai rajoituksella on hyväksyttävä, työllisyyden edistämistä koskeva tavoite. Esityksen muille rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole myöskään taannehtivia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään (muun muassa etuuksien indeksijäädytyksiä koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 3 ja lapsilisää koskeva lausunto PeVL 11/2015 vp) arvioinut etuuden määrää suhteessa perustuslain 19 §:ssä säädettyyn oikeuteen perustoimeentulon turvaan ja suhteessa julkiselle vallalle asetettuun perusoikeuksien turvaamisen velvoitteeseen. Perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa sellaista kannanottoa lapsen huolenpidosta vastaaville annettavan taloudellisen tuen tasosta, että esityksen voitaisiin todeta kaikilta osin vastaavan perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja.