Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 16.11.2023

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 73/2023 VP)

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

Yleistä

Esityksen keskeiset yleiset seikat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, työttömyyskassalain muuttamisesta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Muutokset koskisivat palkansaajan työssäoloehtoa, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.9.–15.9.2023. Työssäoloehdon tuloperusteisuutta koskevat ehdotukset olivat kuitenkin pääpiirteittäin nyt ehdotettua vastaavan sisältöisinä lausuntokierroksella jo 21.6.–12.8.2022.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten soveltaminen olisi porrastettu kuitenkin niin, että 1.4.2024 alkaen sovellettaisiin lapsikorotuksen poistamista ja sovittelun suojaosan poistamista koskevia ehdotuksia ja 2.9.2024 alkaen sovellettaisiin työssäoloehtoa koskevia ehdotuksia.

Esityksen 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. Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä useita esityksiä, jotka liittyvät samaan hallitusohjelman mukaiseen julkisen talouden kohentamistavoitteeseen. Esityksessä ehdotetut toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 250 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 20 000 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla. Tähän nyt arvioitavana olevaan esitykseen sisältyy vain osa hallitusohjelman mukaisista työttömyysturvan uudistamista koskevista ehdotuksista. Hallitusohjelmaan perustuvat ehdotukset, jotka koskevat ansiopäivärahan määrän porrastamista, palkkatukityöstä kertyvän työssäoloehdon lakkauttamista ja eräistä

ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, annetaan eduskunnalle erillisessä hallituksen esityksessä vuonna 2024.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Siinä on käsitelty yhdenvertaista kohtelua, oikeutta perustoimeentulon turvaan, tukea lapsen huolenpidosta vastaaville, vammaisten henkilöiden oikeuksia, työllisyyden edistämistä, lakia alemman asteista sääntelyä sekä tehty yhteenvetoa. Perustuslakijakson mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 18 §:n 2 momentin (julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön) sekä 19 §:n 2 ja 3 momentin (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 22 §:n (julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen) kannalta. Tarkastelua on tehty myös perustuslain 80 §:n (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) valossa. Lisäksi perustuslakijakson mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellistä 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).

Yleisarvio esityksestä

Ehdotetut muutokset ovat esityksessäkin todetulla tavalla merkityksellisiä useiden perusoikeuksien kannalta. Esityksen perustuslakijaksossa on otettu esille ehdotusten kannalta olennaisimmat perusoikeus- ja muut perustuslakikytkennät. Kyse on sellaisista ehdotuksista lainmuutoksiksi, joita voidaan pitää vaikutuksiltaan merkittävinä ja perusoikeusherkkinä sekä erityisesti heikossa asemassa oleviin kohdistuvina. Tähän nähden on ongelmallista, että esityksen säätämisjärjestysperustelut eivät ole kaikilta osin kattaviksi, systemaattisiksi, loogisiksi ja syvällisiksi perustuslainmukaisuuden arvioinneiksi luonnehdittavia.

Esityksen säätämisjärjestysperustelut nojaavat monessa kohtaa muutosten tavoitteeseen ja hallitusohjelmakirjauksiin. On syytä todeta, että pelkkä sääntelyn hyväksyttävä tavoite ei yksinään täytä muita kriteerejä, joilla arvioidaan perusoikeusrajoituksia ja tehdään perusoikeuspunnintaa. Sinänsä esityksen tavoitetta vahvistaa työllisyyttä voi pitää tärkeänä ja osaltaan perusoikeuksia, etenkin perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön, toteuttavana. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu esille lähinnä seikkoja siitä, miten ehdotukset kannustaisivat työhön. Sen sijaan esillä ei ole perusoikeuspunnintaa siitä, miten mainitun perusoikeuden toteuttamisen perusteella voidaan rajoittaa muita perusoikeuksia ja miten pitkälle meneviä heikennyksiä ja rajoituksia voidaan oikeastaan tällä perusteella tehdä. Nähdäkseni vaikutusarvioinneista ei ole myöskään luettavissa, miten ehdotukset kaikilta osin toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet. Esityksessä nojaudutaan hyvin pitkälle ja varsin yksioikoisesti oletukseen siitä, että työttömyysetuuksien tason alentamisesta seuraa työllisyyden parantuminen tai esimerkiksi siihen, että osa-aikatyön tekijöillä olisi tosiasiallisesti mahdollisuus valita osa-aikatyön ja kokopäivätyön välillä, ilman, että käy selväksi, mihin tällaiset oletukset tai arviot oikeastaan perustuvat.

On myönteistä, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on nostettu esille myös perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus ja siihen liittyviä seikkoja keskeisestä tulkintalinjasta viittauksin perustuslakivaliokunnan joihinkin kannanottoihin. Yhdenvertaisuusperusoikeuden

kannalta on tuotu esille työssäoloehtoon, lomakorvaukseen ja lapsikorotukseen kohdistuvat muutokset ja tuotu esille näihin liittyviä yhdenvertaisuutta horjuttavia piirteitä sekä pyritty esittämään selityksiä niille.

Nähdäkseni jaksossa on tyydytty hakemaan ehdotetun sääntelyn yhdenvertaisuuteen kohdistuville ja mahdollisesti rajoittaville vaikutuksille valtiosääntöisesti hyväksyttäviä syitä. Tämä on kuitenkin tehty epäselvästi ja esille on paikoin nostettu erikoisia mainintoja muun muassa työmarkkinoiden sukupuolittuneisuuden merkityksestä perus- ja ihmisoikeusarvioinnin kannalta. Ylipäänsä jaksossa ei ole oikeastaan muilta kuin hyväksyttävän syyn osalta tehty varsinaista perusoikeusarviointia sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:n tarkoittamaan yhdenvertaisuusperusoikeuteen. Arviointia pitäisi tehdä myös suhteessa perusoikeuksien rajoitusdoktriinin muihin osatekijöihin. Lisäksi arviointia olisi ollut syytä kohdistaa siihen, voisiko ehdotettu sääntely tarkoittaa joltakin osin perustuslain 6 §:ssä kiellettyä syrjintää. Esityksessä tuodaan esille esimerkiksi vammaisiin liittyviä näkökohtia, mutta syrjintäkieltoarviointia ei ole nähdäkseni tehty kattavasti.

Yleisellä tasolla voi lisäksi todeta, että nyt käsillä olevaa esitystä koskevat pitkälti samat huomiot ehdotuksen valmistelusta ja vaikutusarvioinneista, jotka on tehty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 11/2023 vp hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Nyt arvioitavana olevan esityksen osalta on siten syytä huomauttaa lausuntokierroksen lyhyydestä ja siitä, ettei pääsääntöä lyhyempää lausuntoaikaa ole perusteltu esityksessä. Lisäksi esityksessä tehtyä vaikutusten arviointia voi pitää puutteellisena etenkin, kun ottaa huomioon ehdotettujen muutosten merkittävyyden ja kohdistumisen kaikkein heikoimmassa asemassa olevien perusoikeuksiin. Erityisen ongelmallisena pidän sitä, että esityksestä puuttuu sellainen huolellinen ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi, jossa pohdittaisiin myös taloudellisten leikkausten merkitystä ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen (ks. PeVL 22/2017 vp, PeVL 10/2015 vp, s. 3).

Tämän ohella on syytä nostaa esille myös lausunnossa PeVL 11/2023 vp todetuin tavoin eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevien perusturvaetuuksiin liittyvien muutosesitysten yhteisvaikutusten arvioimisen merkitys sekä tarve myös seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (*PeVL 11/2023 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot*). *Mainitussa arvioinnissa on myös syytä kiinnittää huomiota eduskunnalle myöhemmin annettavien työttömyysturvan uudistamista koskeviin ehdotuksiin, jotka esityksen mukaan tulevat koskemaan ansiopäivärahan määrän porrastamista, palkkatukityöstä kertyvän työssäoloehdon lakkauttamista ja eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista. Nämä ehdotukset tulevat osittain kohdistumaan samoihin henkilöihin, joita tämän hallituksen esityksen vaikutukset koskevat. Vaikka jälkikäteisarviointi on tältäkin kannalta oleellista, on kuitenkin samalla syytä todeta, että asianmukainen ennakollinen vaikutusarviointi olisi tällaisessa perusoikeusherkässä asiayhteydessä ensisijaista.*

Edellä mainittujen yleisten valtiosääntöoikeudellisten huomioiden ohella katson tarpeelliseksi tarkastella lausunnossani seuraavaksi erikseen eräitä perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan liittyviä näkökohtia sekä perustuslain 80 §:ään kytkeytyviä

seikkoja ehdotetuista asetuksenantovaltuuksista. Esittämäni arviot koskevat työttömyysturvalain muutosehdotuksia (1. lakiehdotus).

Perustoimeentulon turva

Arviointiperusta

Esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen ja peruspäivärahaan eli perustoimeentulon turvaan vaikuttavia ehdotuksia. Tällaisia ovat ehdotettu omavastuuajan pidentäminen, lomakorvauksen jaksotus, lapsikorotuksen poisto ja suojaosan poisto. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan ehdotuksissa on kyse joissakin tapauksissa työttömyysetuuden saajalle nykyisin myönnettävän etuuden alenemiseen johtavasta sääntelystä (lapsikorotuksen ja työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poisto) ja sääntelystä, joka kohdistuu sellaisiin työttömyysetuuden hakijoihin, joiden työsuhde päättyy tai joiden työttömyysetuusoikeus alkaa muutosten tultua voimaan ja joilla oikeus etuuteen on aiempaa rajatumpi tai muuten nykytilasta poikkeaviin ehtoihin perustuva (omavastuuajan pidentäminen, lomakorvauksen jaksottaminen, palkansaajan työssäoloehdon muutokset). Työmarkkinatukeen, peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan vaikuttavien, omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevien ehdotusten vaikutukset liittyvät työttömyyden alkamisen ajankohtaan. Esityksessä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon. Esityksessä on todettu, että ehdotetut muutokset vaikuttavat käytössä oleviin tuloihin suhteellisesti eniten tulojakauman alimpiin tulokymmenyksiin sijoittuvissa kotitalouksissa. Muutokset lisäävät muiden etuuksien tarvetta. Toimeentulotukimenojen arvioidaan kasvavan 60 miljoonalla eurolla.

Vaikutusten arvioinnista ilmenevällä tavalla lapsikorotuksen poisto pienentäisi vuoden 2023 tasossa, ilman vuodelle tehtyä ylimääräistä indeksikorotusta, työttömyysetuuden määrää 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. Muutos merkitsisi sitä, että huoltovelvollisuus ei enää vaikuttaisi työttömyyden perusteella maksettavan syyperusteisen etuuden määrään, ja tältä osin muutosta voidaan pitää jopa rakenteellisena.

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

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. 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 (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. Perusoikeusrajoitusten

oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että toimenpiteiden kesto on rajattu ajallisesti. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi hyväksynyt, että valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettujen etuuksien maksaminen voidaan enintään kolmen kuukauden määräajaksi keskeyttää, maksamista voidaan lykätä tai etuus voidaan maksaa enintään 50 %:lla alennettuna, jos se on tarpeen väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. (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 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 tarkoitetun viimesijaisen turvan varaan ketään, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu lailla säädettävään 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 riittävyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitetun 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 ylipäätään 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 perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamien etuuksien indeksijäädytyksiä käsitellessään huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin (PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017

vp). Perusturvan heikennyksiä koskevissa vaikutusarvioissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti niihin ihmisryhmiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana myös tilannetta, jossa ehdotettu lainsäädäntö ohjaa etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 40/2018 vp, s. 4, PeVL 47/2017 vp, s. 4).

Arviointi perustoimeentulon turvan kannalta

Esityksen perustuslakijaksossa on sinänsä asianmukaisesti tuotu esille perustuslain 19 §:n 2 momentti perustoimeentulon turvasta. Esillä on myös säännöksen vakiintunut tulkintakäytäntö viittauksin joihinkin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Arviointikriteereissä viitataan tässä kohtaa myös perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin. Viittauksia on tehty lisäksi perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja 22 §:ään. Lapsikorotuksen poiston osalta esityksessä on nostettu esille myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi esille on tuotu asiassa keskisiä ihmisoikeussopimuksia, kuten TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä lasten oikeuksien yleissopimus. Valtiosääntöisen arvioinnin pohjaksi on siten tältä osin nostettu asiassa sinänsä olennaisia lähteitä ja niiden perusteella ilmeneviä seikkoja.

Esityksessä on kuitenkin sivuutettu hyvin vähäisin ja kevyeksi luonnehdittavin maininnoin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten (Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea ja YK:n TSS-komitea) Suomea koskevat kannanotot, joissa on arvioitu sosiaaliturvaetuuksiemme taso riittämättömäksi Suomessa voimassa olevien ihmisoikeussopimusten valossa. Euroopan neuvoston ministerineuvosto on myös edellyttänyt, että Suomi raportoi sosiaaliturvan tason nostamisesta viimeistään kesäkuussa 2025. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että Suomi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Esityksen mukaiset muutokset pudottaisivat huomattavan määrän ihmisiä ansioturvan piiristä perusturvalle ja perusturvaan kohdistettaisiin leikkauksia, jotka osaltaan vaikuttaisivat myös heikossa asemassa oleviin lapsiin. Näin ollen vaikuttaa siltä, että esitys voisi muodostua yhteensopimattomaksi ihmisoikeusvalvontaelinten ratkaisujen valossa. Mainitut seikat kuitataan esityksessä ongelmallisella toteamuksella siitä, että Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin kuin mainitut kansainväliset elimet. Tähän nähden on syytä myös huomauttaa, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen on osa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä.

Lisäksi on syytä todeta, että vaikka esityksessä tuodaan esille lasten oikeuksien yleissopimus ja siihen kytkeytyvä lapsen edun ensisijaisuus, ei ehdotusta ole varsinaisesti arvioitu mainitun periaatteen valossa. Ehdotetulla sääntelyllä olisi nähdäkseni merkittäviä vaikutuksia lapsiin. Esimerkiksi ehdotettu lapsikorotuksen poisto on työttömyysetuutta saavien kotitalouksien kannalta varsin tuntuva ja kohdistuisi pienituloisiin lapsiperheisiin. Ylipäätään esitykseen sisältyvät työttömien ja pienituloisten kotitalouksien toimeentuloa heikentävät muutokset heikentävät myös niissä elävien lasten oikeutta toimeentuloon. Nähdäkseni lapsikorotuksen poiston perusteluna ovat vain taloudelliset säästötavoitteet. Esitykseen ei havaintojeni mukaan sisälly kompensaatiojärjestelyjä, vaan lapsiperheiden toimeentulon parannuksia on tarkoitus toteuttaa erillisellä hallituksen esityksellä lähinnä lapsilisäjärjestelmään tehtävin muutoksin.

Pidän tärkeänä sen varmistamista, että esitys ei vaaranna ongelmallisella tavalla lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja että esimerkiksi lapsikorotuksen poiston kompensaatiot ovat tähän nähden riittäviä ja myös ajallisesti vaikutuksiltaan yhteensopivia tämän esityksen kanssa. Esityksessä on pyritty ottamaan huomioon tarve sopeutua lapsikorotuksen lakkauttamiseen voimaantuloa koskevalla siirtymäsäännöksellä (voimaantulo 1.4.2024 lukien). Esityksestä ei ole kuitenkaan havaintojeni mukaan luettavissa, millä perusteella ehdotettua voimaantuloaikaa pidetään riittävänä muutokseen sopeutumisen näkökulmasta. Myös muilta osin voimassaoloajan ehdotetun porrastuksen perustelemiseen on jäänyt avoimuutta.

Huomionarvoista on lisäksi se, että ehdotetut muutokset eivät olisi miltään osin väliaikaisia, vaan tarkoituksena on säätää työttömyysturvaan toistaiseksi voimassa olevia muutoksia. Tämä korostaa sitä, etteivät ehdotukset saa muodostaa olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Sadoissa eroissa olevia vaikutuksia ei voitane pitää merkitykseltään ainakaan vähäisinä puuttumisina perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perusturvaan. Samalla on kuitenkin syytä tuoda esille, että perustoimeentulon turvan tasoa ei ole määritelty täsmällisesti perustuslaissa eikä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ks. kuitenkin PeVL 46/2002 vp). Kynnys perustoimeentulon turvan vaarantumisen toteamiselle vaikuttaa olevan varsin korkealla (ks. esim. PeVL 46/2002 vp, s. 4).

Merkille pantavaa on myös se, että esityksessä työttömyysturvan leikkauksia perustellaan osittain henkilöiden mahdollisuuksilla turvautua toimeentulotukeen. Esityksen merkitsemä toimeentulotuen tarpeen lisääntyminen ei käsittääkseni ole kaikkinensa yhteensopiva ehdotuksen tavoitteiden kanssa. Lisäksi on huomautettava, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus toimeentulon turvaan on tarkoitettu viimesijaiseksi turvajärjestelyksi. Mielestäni on myös syytä korostaa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan itsenäisyyttä suhteessa 1 momenttiin.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain asetuksenantovaltuussääntelyyn kohdistuvia muutoksia. Uusia asetuksenantovaltuuksia säädettäisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 ja 4 b §:ään. Esitykseen sisältyy kuvaus ehdotetusta lakia alemman asteisesta sääntelystä, minkä lisäksi asetusten sisältöä on avattu säännöskohtaisissa perusteluissa ja niiden suhdetta perustuslain 80 §:ään on käyty läpi perustuslakijaksossa. Lisäksi asetusluonnokset on otettu esityksen liitteeksi.

Esityksessä on sinänsä asianmukaisesti esillä perustuslain 80 § asetuksenantovaltuuksista ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä siitä johtuvista vaatimuksista. Ehdotetun 5 luvun 4 §:n 5 momentin osalta huomio kiinnittyy siihen, että asetuksenantovaltuudessa käytetään termiä ”tulo”, vaikka pykälässä muutoin viitataan ”palkkaan” ja ”korvaukseen”. Ehdotetussa 5 luvun 4 b §:n 4 momentin asetuksenantovaltuudessa puolestaan viitataan ”palkkaan”. Myös säännöskohtaisten perustelujen valossa tämä terminologinen ero samoin kuin 5 luvun 4 §:n ja 4 b §:n asetuksenantovaltuuksien keskinäissuhde jää epäselväksi. Näin ollen perustuslain 80 §:ään kytkeytyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen toteutumiseen jää mainitulta osin avoimuutta.

Kokonaisarvio

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset työttömyysturvaan perustuvat valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä ongelmattomaan lähtökohtaan siitä, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia etuuksia on mahdollista heikentää ottaen huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Perustuslain 19 §:ään liitetyssä niin sanotussa heikennyskieltovaikutuksessa ei siten ole kyse ehdottomasta kiellosta, vaan lainsäätäjälle asetetusta velvoitteesta perustella valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla toimeentuloturvan tasoon tehtävät heikennykset. Myös TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja sallivat toimeentuloturvan heikentämisen, kunhan tietyt kriteerit täyttyvät. Keskeistä on käsittääkseni se, että perustuslain ja ihmisoikeussopimusten määrittelemää vähimmäistasoa ei aliteta ja että haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet turvataan. Tähän nähden esitykseen liittyy nähdäkseni vakavia huolia siitä, että täyttyvätkö kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset tilanteessa, jossa Suomi on jo nykyisessä oikeustilassa saanut kansainvälisiltä ihmisoikeuksien valvontaelimiltä toistuvia huomautuksia perusturvan tason riittämättömyydestä.

Pidän hyvin ongelmallisena sitä, että tällainen laajasti yhteiskuntaan vaikuttava ja yksittäisen heikossa asemassa olevan henkilön kannalta merkittäväksi luonnehdittava ja vieläpä toistaiseksi voimassa olevia muutoksia tarkoittava esitys ei sisällä riittävää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia eikä kaikilta osin kattavaa ja asianmukaista perustuslainmukaisuuden arviointia. Kuva esityksen tosiasiallisista perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista jää hämäräksi ja esitettyjen heikennysten ja perusoikeusrajoitusten perustelut jäävät osin avoimiksi. Etenkin kattavien vaikutusarviointien puuttuminen tekee esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin vaikeaksi, ellei jopa mahdottomaksi. Osittain tätä ongelmaa vähentää sosiaali- ja terveysministeriön laatima erillismuistio eri muutosesitysten yhteisvaikutuksista. Toisaalta muistion laajuus ja kattavuus sekä sen toimittaminen hallituksen esityksistä erillään ja sille annettavissa oleva valtiosääntöoikeudellinen asema ja merkitys herättävät kysymyksiä.

Esityksen perusteella ja eri esitysten yhteisvaikutukset kokonaisvaltaisesti kattavien vaikutusarvioiden puuttuessa on mielestäni mahdotonta tehdä arviota siitä, muodostuvatko perusoikeuksien tasoon nyt ehdotetut muutokset sellaisinaan tai yhdessä muiden ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten kanssa perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ongellisella tavalla olennaisiksi tai muutoin perusoikeuksien tason kannalta kohtuuttomiksi. Samalla on kuitenkin merkille pantavaa, ettei mainittu kokonaisvaikutusten arvioinnin puute muodostunut lausunnon PeVL 11/2023 vp asiayhteydessä säätämisjärjestyskysymykseksi. Joka tapauksessa on syytä korostaa sitä, että perustoimeentulon turvan tasoa ei ole määritelty täsmällisesti perustuslaissa eikä sitä koskevassa tulkintakäytännössä. Lisäksi kynnys mainitun olennaisuuden tai kohtuuttomuuden toteamiseen vaikuttaa olevan varsin korkealla eikä tehtävissä oleva yleispiirteinen arvio esityksen merkittävyydestä yksilön perusturvan toteutumisen kannalta sinänsä nouse vielä tämän kynnyksen yli.

Helsingissä 16.11.2023

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori