OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 19.3.2024

LsN Yrsa Nyman

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

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. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, mitä esitetään alennettavan työttömyyden pitkittyessä, sekä palkansaajan työssäoloehdon kertymistä, minkä osalta ehdotetaan, että palkkatuettua työtä ei alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnettävää palkkatukea ja 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnettävää palkkatukea lukuun ottamatta huomioitaisi työssäoloehtoa kerryttävänä työnä vaan tarkastelujaksoa pidentävänä tilanteena. Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia ja työmarkkinatuen odotusaikaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain poikkeussäännökset työssäoloehdon kertymisestä työllistymisestä edistävästä palvelusta ja 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaamisesta kumottaisiin. Samoin esityksessä ehdotetaan, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvät niin kutsuttua velvoitetyötä koskevat säännökset kumottaisiin.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa 23.1.2024 päivätyn lausunnon (VN/23793/2023-OM-46) sosiaali- ja terveysministeriölle. Oikeusministeriö kiinnitti em. lausunnossaan huomiota mm. siihen, ettei nyt suunniteltujen muutosten ja vuonna 2024 voimaan tulevien sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia koskevien muutosten yhteisvaikutuksia ole kaikilta osin arvioitu.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 40/2018 vp tuonut esille, että valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Yhteisvaikutusten kohtuullisuudesta huolehtiminen edellyttää riittävää eri esitysten yhteisvaikutusten arviointia.

Työttömyysturvalakia koskevassa lausunnossaan marraskuulta 2023 (PeVL 16/2023 vp) perustuslakivaliokunta toteaa mm. seuraavaa:

> ”(17) Perustuslakivaliokunnan mukaan 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).

Eduskunnan vastaus EV 83/2023 vp, joka koskee syksyllä 2023 annettua työttömyysturvalakia koskevaa esitystä (HE 73/2023 vp), sisältää seuraavan 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.”

Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s.4).

Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenloukkausten estämiseksi tulisi eri esitysten yhteisvaikutuksia arvioida riittävässä laajuudessa ennen esitysten antamista. Syksyllä 2023 annettuja ns. säästölaki-esityksiä ja nyt käsiteltävänä olevan esityksen yhteisvaikutuksia ei ole kaikilta osin arvioitu. Tämän

vuoksi oikeusministeriö pitää esityksen kirjausta yhteisvaikutusten jälkiarvioinnista tärkeänä (esityksen s. 139).

Yhdenvertaisuus

Esityksen mukaan työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehtoa koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työssäoloehtoa. Pääsäännön estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60 vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehtoa. Tällöin työssäoloehtoa ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta. Näissä tilanteissa, nykytilaa vastaavasti, työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehtoa kerryttävistä kuukausista.

Oikeusministeriö pitää ehdotettuja tapoja saavuttaa alentuneesti työkykyisten sekä yli 60 vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien tosiasiallista yhdenvertaisuutta perusteltuina ja linjassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen (6 §) kanssa.

Perustuslain 19 §:n 2 momentti: Olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun ohella työttömyyden perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3).

Esityksessä tuodaan esille, että perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvan lainsäädännöstä sinänsä riippumaton ja perustuslainsäännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuus-järjestelmiin. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 10/II).

Esityksessä (s. 53) tuodaan esille, että 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.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei saada suoraa johtoa siihen, milloin heikennys muodostuu sillä tavalla merkittäväksi, että se ilman kompensoivia toimia tarkoittaisi olennaista heikennystä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettujen muutosten vaikutusta etuuksien tasoon ei ainakaan voida pitää aivan vähäisenä (vrt. esim. perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 40/2018 vp, s. 3 ja PeVL 47/2017 vp, s. 4, ”suhteellisen vähäinen vaikutus”).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 15/2023 vp, jossa arvioidaan olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan:

> ”(13) Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista

perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 45/2017 vp, s. 3). Nyt ehdotettujen muutosten vaikutukset yksittäisiin tukiin voivat olla useita kymmeniä euroja kuukaudessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutuksia ei voi kuvailla suhteellisen vähäisiksi (vrt. PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 3). Etuuksien jäädytyksen kokonaisvaikutukset voivat hallituksen esityksen ja muun saadun selvityksen perusteella olla tuntuviakin erityisesti sellaisissa tapauksissa, jossa kotitalous saa useampaa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista oikeutta toteuttavaa etuutta, joihin ei ehdotuksen mukaan tehdä indeksitarkistusta.

(15) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään yhtäältä pitänyt mahdollisena hyvinkin tuntuvia yksittäisiin etuuksiin kohdistuvia indeksijäädytyksiä (ks. PeVL 34/1996 vp). Toisaalta valiokunnan käytännön mukaan myöskään useisiin etuuksiin kohdistuvat vuosittaiset indeksijäädytykset eivät ole muodostuneet perustuslain vastaisiksi (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp). Siten valiokunnan käytännön valossa kynnys aiemmin arvioitujen indeksijäädytysten pitämiselle säätämisjärjestykseen vaikuttavana seikkana on ollut varsin korkea. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myöskään nyt ehdotettu indeksitarkistuksien tekemättä jättäminen ei kattosäännöskin huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia (ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4). Valiokunta pitää kuitenkin aikaisempaan käytäntöönsä viitaten huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp).”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettujen muutosten tulee olla myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 151-) käsitellään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamia kannanottoja, mm. sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2023 antamaa suositusta, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Samassa yhteydessä todetaan mm. näin: ”Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä on omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.”

Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 16/2023 vp, jossa todetaan seuraavaa:

> ”Hallituksen esityksessä (s. 123—125) on todettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Perusteluissa on myös selostettu esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ja TSS-komitean soveltamiskäytäntöä.
>
> (20) Perustuslakivaliokunta toteaa aikaisempiin kannanottoihinsakin (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp) viitaten, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta toistaa suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.”

Säätämisjärjestysperustelujen yhteenveto-jaksossa todetaan mm. seuraavaa: ”Perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa sellaista kannanottoa palkansaajan työssäoloehdon kertymisestä tai perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten yhteisvaikutusten kohtuullisuudesta taikka puuttumisen olennaisuudesta, että esityksen voitaisiin todeta kaikilta osin vastaavan perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja kansainvälisten valvontaelinten suositukset ja ratkaisutkin huomioon ottaen.”

Oikeusministeriö pitää edellä mainituista syistä tärkeänä, että esityksestä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto.

Vaikutukset lapsen hyvinvointiin / Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät esimerkiksi saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 2). Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/2014 vp viitataan valtiontalouden säästötavoitteeseen mutta todetaan, että ”Tässäkin yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp, s. 2—3).”

Esityksessä on arvioitu esityksen vaikutuksia lapsiin ja nuoriin sekä esityksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Säätämisjärjestysperusteluissa (katso esim. s. 154-155) tuodaan esille ihmisoikeusvalvontaelinten tuoreet suositukset, mm. YK:n lapsen oikeuksien komitean suositus siitä, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Esityksessä viitataan myös mm. lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen

sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myöskään lapsiperheiden asemaa koskevia eri esitysten yhteisvaikutuksia ei ole kaikilta osin arvioitu. Asiassa olisi tärkeää arvioida erikseen myös sitä, merkitsevätkö muutokset olennaista heikennystä perheiden aineelliseen tukemiseen ja muodostuvatko eri uudistusten yhteisvaikutukset lapsiperheiden asemaan kokonaisuutena arvioiden kohtuuttomiksi.

Lisääntynyt toimeentulotuen tarve

Oikeusministeriö pitää jossain määrin ongelmallisena sitä, että esitettyjen muutosten arvioidaan joiltakin osin ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (katso esim. esityksen säätämisjärjestysperustelut, s. 155). Perustuslakivaliokunta on työttömyysturvalakia koskevassa lausunnossaan PeVL 16/2023 vp esittänyt pitävänsä huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Kyseisessä lausunnossa todetaan mm. näin:

> ”(14) Hallituksen esityksen (s. 57) mukaan työttömyysturvan muutokset lisäävät toimeentulotuen tarvetta. Esityksen (s. 48) mukaan toimeentulotuki kompensoi osan työttömyysturvan uudistusten negatiivisista vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/ 1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).”

Lopuksi

Edellä mainituista syistä oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esityksestä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto.