Essi Rentola, Marjaana Maisonlahti

Perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 15.3.2024

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

Tavoite

Hallituksen esityksen HE 13/2024 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. Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta.

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. 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. 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 276 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18 700 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan muutoksia, jotka koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Esityksessä ehdotetaan myös, että työssäoloehdon pidentyessä työttömyysturvalain muuttamisesta annetulla lailla (1300/2023) vahvistetun mukaisesti, poikkeussäännös omavastuuajan asettamisessa ja ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskennassa kumottaisiin. Lisäksi esityksessä

ehdotetaan tehtäväksi eräitä täsmennyksiä tai korjauksia työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulo- ja siirtymäsäännökseen.

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, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksen (SopS 26/2016) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen kannalta (SopS 59/1991).

Ansiopäivärahan määrä

Ansiopäivärahan porrastaminen

Esityksessä ehdotetaan, että **ansiopäivärahan määrä** säilyisi nykyisen suuruisena sen 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 määrästään. Ansiopäivärahan aleneminen ei toisin sanoen kertautuisi. Ansiopäiväraha maksettaisiin kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan suuruisena.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen koskisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahaa. Se koskisi ansiopäivärahaa riippumatta sen maksamisen perusteesta. Ansiopäivärahan määrään vaikuttavien työttömyysetuuspäivien seuranta alkaisi alusta, kun työnhakija täyttää uudelleen työssäoloehdon ja uusi ansiopäivärahan enimmäisaika 300, 400 tai 500 päivää alkaa alusta. Niin kutsutuilta lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saava työtön työnhakija eli työnhakija, jolle ansiopäivärahaa on maksettu vähintään 501 päivältä, saisi ansiopäivärahan alennettuna ilman mahdollisuutta siirtyä niin kutsutulle täydelle ansiopäivärahalle, joka perustuisi uuden työssäoloehdon ajalta maksettuun palkkaan. Tämä johtuu siitä, että lisäpäivien aikana ei seurata uuden työssäoloehdon kertymistä.

Ansiopäivärahan alentaminen toteutettaisiin vähentämällä ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa, minkä vuoksi muutos vaikuttaisi työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen rahoitusvastuuseen. Toteutustavasta seuraa, että ansiopäivärahan perusosan rahoitus säilyisi ennallaan, eikä muutos vaikuttaisi valtion tai kuntien kustannuksiin ansiopäivärahamenosta myöskään vuoden 2025 alusta lukien. Näin ollen kuntien kannustimet panostaa ansiopäivärahan saajien työllistymiseen säilyisivät vuoden 2025 alusta voimaan tulevan rahoitusuudistuksen mukaisena.

Ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna työttömyyden pitkittyessä säädettäisiin työttömyysturvalain 6 lukuun lisättävässä uudessa 3 a §:ssä. Ansiopäivärahan laskukaavaan esityksessä ei ehdoteta muutoksia.

Muut ansiopäivärahan määrää koskevat ehdotukset

Voimassa olevan työttömyysturvalain mukaan, jos 1) työnhakijan työssäoloehto on täyttynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen velvoitteen perusteella tai 2) jos työssäoloehto on täyttynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Lisäksi, 3) jos työnhakijan työssäoloehtoon on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen. Nämä ovat työttömyysturvan **ikäsidonnaisia poikkeuksia**.

Esityksessä ehdotetaan, että näistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luovuttaisiin. Ensimmäisen ja kolmannen poikkeuksen taustalla on niin kutsuttua velvoitetyötä ja velvoitepalvelua koskevat säännökset, jotka esitetään kumottavaksi. Toisen poikkeussäännöksen kumoamisesta seuraisi, että 58 vuotta

täyttänyttä henkilöä koskisivat samat ansiopäivärahan määrittelyä koskevat säännökset kuin muitakin ansiopäivärahan hakijoita.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi säännös, jonka mukaan ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos työssäoloehto täyttyy uudelleen niin, että sen perusteella alkavan uuden ansiopäivärahakauden ensimmäinen päivä olisi vuoden sisällä edellisen enimmäisajan ensimmäisestä päivästä, jonka yhteydessä uudelleen laskenta on tehty. Suojasäännökseksi säädetty säännös ei ole enää tarkoituksenmukainen, kun työssäoloehto on pidentynyt 12 kuukauteen. Vastaava omavastuuajan asettamista koskeva poikkeussäännös esitetään niin ikään kumottavaksi.

Arviointi

Ehdotettujen muutosten osalta voidaan todeta seuraavaa.

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.).

Ansiopäivärahan määrään vaikuttavat ehdotukset eivät vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, sillä jatkossakin henkilöllä, jolla on oikeus ansiopäivärahaan, olisi oikeus vähintään sen perusosan suuruiseen etuuteen. Ehdotus ei 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.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen koskisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahaa. Se koskisi ansiopäivärahaa riippumatta sen maksamisen perusteesta eli siitä, onko ansiopäivärahan saaja työtön tai lomautettu, tai onko hän osittain työllistyvä vai kokonaan työtön. Myös 58 vuotta täyttäneiden poikkeussäännöksestä luopuminen koskisi yhtäläisesti kaikkia ansiopäivärahaa hakevia henkilöitä.

Näiltä osin esitys ei aseta ansiopäivärahan saajia keskenään erilaiseen asemaan, ja ehdotettuja muutoksia voidaan näin ollen pitää yhdenmukaisena perustuslain 6 §:n kanssa.

Ansiopäiväraha maksettaisiin alennettuna myös lisäpäivien ajalta. Lisäpäiviltä päivärahaa maksettaessa työssäoloehdon täyttymistä uudelleen ei enää seurata. Lisäpäiväoikeus tarkoittaa käytännössä sitä, että toimeentulo on turvattu ansiopäivärahalla vanhuuseläkeikään saakka, jos työnhakijan normaali enimmäisaika, yleensä 500 päivää, on ensin yltänyt lisäpäiväoikeuden edellytyksenä olevaan ikäluokan ikävaatimukseen saakka. Jos enimmäisaika ei tähän riitä, lisäpäiväoikeus ei synny. Lisäpäivienkään ajalta etuus ei voisi alentua alle ansiopäivärahan perusosan määrän, eikä ehdotus tältäkään osin luo väliinputoamistilanteita perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun työttömyysetuuden saannissa.

Ansiopäivärahan määrää 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.

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).

Ansiopäivärahan tason porrastuksen on arvioitu lisäävän työllisyyttä noin 12 800 henkilöllä ja 58-vuotiaita koskevan suojasäännön kumoamisen noin 1 000 henkilöllä. Ehdotuksia voidaan pitää yhdensuuntaisena perustuslain 18 §:n 2 momentin kanssa.

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Palkkatuettu työ ja työssäoloehto

Nykyisin palkkatuetusta työstä 75 prosenttia kerryttää palkansaajan työssäoloehtoa. Esityksessä ehdotetaan, että **palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa**. Muutoksen vuoksi työttömyysturvalain 5 luvun 4 a § kumottaisiin. Muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta työllistymisen tukena, jossa tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Työssäoloehdon kertymisen sijasta palkkatuettu työ olisi hyväksyttävä syy pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Poikkeuksena työssäoloehdon kertymisessä olisi palkkatuki, joka on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin (alentuneesti työkykyiset) tai 9 §:n (60 vuotta täyttäneet pitkäaikaistyöttömät) perusteella. Näissä tilanteissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa siltä osin kuin palkkatuettu työsuhde ylittää 10 kuukautta. Työssäoloehdossa huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdossa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehtokuukausista. Tästä säädettäisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa L 1300/2023, lisättävässä uudessa 5 momentissa. Se osa näiden poikkeuksien mukaisesta palkkatuetusta työstä, joka ei kerrytä työssäoloehtoa, pidentäisi palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehtoa, se otettaisiin kuitenkin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvalain 2 luvun 13–16 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen. Palkkatuettu työ otettaisiin lisäksi huomioon laskettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.

Muut työssäoloehtoa koskevat ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan myös, eräät **työssäoloehtoa koskevat ikäsidonnaiset poikkeukset** kumottaisiin. Näin ollen esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan työssäoloehtoa ei voisi jatkossa kerryttää velvoitteen perusteella järjestetyllä työllistymistä edistävällä palvelulla. Velvoitetyö on palkkatuettua työtä, ja kuten edellä on jo todettu, esityksessä ehdotetaan, ettei palkkatuettu työ pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa.

Koska velvoitetyö ja velvoitteeseen perustuva palvelu eivät jatkossa kerryttäisi työssäoloehtoa, esityksessä ehdotetaan, että sekä **työvoimaviranomaisen työllistämistä ja työllistymistä edistävän palvelun**

tarjoamista koskevaa velvoitetta että kunnan työllistämisvelvoitetta (velvoitetyö) koskeva sääntely kumottaisiin (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n mukaiset velvoitteet).

Lisäksi työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n 3 momentti, joka koskee perus- tai ansiopäivärahan maksamista enimmäisajan estämättä silloin, jos työllistymistä edistävä palvelu on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentin mukaisen velvoitteen perusteella, kumottaisiin. Taustalla on ehdotus, jonka mukaan velvoitteesta järjestää työllistymistä edistävä palvelu luovuttaisiin.

Arviointi

Ehdotettujen muutosten osalta voidaan todeta seuraavaa.

Kuten edellä on tuotu esiin, 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.).

Työssäoloehdon kertymiseen eli ansiopäivärahaoikeuden syntymiseen vaikuttavat ehdotukset eivät vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, sillä jatkossakin henkilöllä, jolla ehdotettujen muutosten vuoksi ei olisi oikeutta ansiopäivärahaan, olisi oikeus vähintään työmarkkinatukeen. Palkansaajan työssäoloehdon muuttamista koskevat ehdotukset eivät toisin sanoen luo väliinputoamistilanteita perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitetun työttömyysetuuden saannissa.

Esitykset, jonka mukaan palkkatuettu työ otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia ja työmarkkinatuen odotusaikaa, puolestaan tukisivat työttömän työnhakijan oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun etuuteen, ja lisäksi myös vähentäisivät tarvetta perustuslain 19 § 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen, toimeentulotukeen.

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.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 146-147) tuodaan esiin, perustuslakivaliokunta on työllistymisrahaa koskevassa lausunnossa (PeVL 20/2012 vp) katsonut sääntelyn tavoitteen vastaavan perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sääntely ei valiokunnan mielestä muodostunut perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmalliseksi etenkään, kun lisäksi otettiin huomioon, että työllistymisrahan saaminen laissa määritellyllä tavalla yhden kuukauden ajalta ei asettanut ihmisiä kohtuuttomasti eri asemaan.

Edelleen perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän aseman parantaminen työmarkkinoilla voi toimia hyväksyttävänä perusteena pitkäaikaistyöttömien erilaiselle kohtelulle (PeVL 40/2016 vp, s. 2). Esityksessä ehdotettiin määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytyksiä koskevaa erityissääntelyä pitkäaikaistyöttömien osalta

Palkkatukea ja työssäoloehdon kertymistä koskevalta osalta esityksen voidaan luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevien välillä, sillä työllistymistä edistävät palvelut eivät nykyään pääsääntöisesti kerrytä eivätkä jatkossa ikäsidonnaisen poikkeuksenkaan perusteella kerryttäisi työssäoloehtoa. Samalla ehdotuksen voidaan luonnehtia tarkoittavan erilaista kohtelua työsopimussuhteissa olevien kesken.

Koska palkkatuetussa työssä on kuitenkin kyse lähtökohtaisesti ainakin merkittävältä osin julkisen tuen avulla aikaansaadusta palvelussuhteesta, palkkatuettu työ poikkeaa tavanomaisesta ilman tällaista tukea syntyneestä palvelussuhteesta taustaltaan. Kun työssäoloehto kertyy palkkatuetusta työstä, julkisilla varoilla aikaansaatu palvelussuhde kerryttää oikeutta julkisilla varoilla rahoitettuun työttömyyspäivärahaan peruspäivärahana tai ansiopäivärahana. Työssäoloehdon kertymisen lisäksi tilanteissa, joissa palkkatuettu työ on osa-aikaista, henkilön toimeentuloa tuetaan palvelussuhteen aikanakin julkisista varoista kahdella tavalla: palkkatuella rahoitetun palkan ja sovitellun työttömyysetuuden kautta.

Rahoituksen lisäksi palkkatuettu työ poikkeaa muista työsuhteista myös siten, että palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on useimmissa tilanteissa edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuen myöntäminen ammatillisen osaamisen parantamiseen edellyttää, että tuen myöntäjä arvioi työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuella tuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi tuen myöntäjä voi palkkatukea myöntäessään asettaa tuen saamiselle työnhakijan ja tuen tarkoituksen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ehtoja. Palkkatuen myöntämiselle on säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvussa edellytykset, jotka rajoittavat sitä työttömien työnhakijoiden joukkoa, joiden työllistymisen edistämiseksi palkkatukea voidaan myöntää. Edelleen eroa palkkatuetun työn ja muiden työsuhteiden välillä kuvaa se, että oikein kohdennettuna palkkatukea myönnetään vain sellaiseen työsuhteeseen, joka ei olisi syntynyt ilman palkkatukea kyseisen työnantajan ja työllistettävän henkilön välille.

Palkkatukea ja työssäoloehdon kertymistä koskevan esityksen tavoitteena on edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Pääsääntöisesti palkkatuettu työ olisi peruste pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa, mikä lieventää niitä taloudellisia vaikutuksia, joita työssäoloehdon kertymättömyydestä syntyisi. Lisäksi jatkossakin, jos työssäoloehto ei tarkastelujaksolla täyty, työttömällä työnhakijalla voi syntyä oikeus perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun työmarkkinatukeen. Ehdotuksella ei myöskään ole vaikutusta näin työllistetyn henkilön oikeuteen saada taloudellista tukea asumistukijärjestelmästä tai toimeentulotukena, jos työttömyys palkkatuetun työn jälkeen sen tavoitteista huolimatta uudistuu, ja työttömyysaikainen toimeentulo turvataan työmarkkinatuella. Esityksen taustalla on perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettu velvollisuus edistää työllisyyttä, eikä sääntely aseta palkkatuetussa työssä työllistyviä kohtuuttomaan asemaan suhteessa muihin työsuhteessa työllistyviin, jos työ päättyy ja työttömyys alkaa.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin myös, että 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnetty palkkatuki ja alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnetty palkkatuki ja näin syntyvät palkkatuetut työsuhteet voisivat muusta palkkatuetusta työstä poiketen kerryttää palkansaajan työssäoloehtoa siltä osin kuin työsuhde jatkuu yli 10 kuukautta. Työssäoloehdon kertymistä rajoitettaisiin siten, että työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista, jotka muodostuvat sen jälkeen kun palkkatuettu työ on kestänyt yhdenjaksoisesti 10 kuukautta.

Vaikka ikääntyvien työllisyys on parantunut, työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastosta voidaan havaita, että 60 vuotta täyttäneiden työttömyyden päättymissyissä työllistymisen osuus on pienempi kuin useimmissa muissa ikäryhmissä nuorimpia ikäluokkia lukuun ottamatta. Lisäksi, kuten hallituksen esityksen osiossa 5.1.2 on kuvattu, kohderyhmän palkkatuettu työ on tarkoitettu siltaamaan työllistetty

vanhuuseläkkeelle saakka, Näin ollen, jos työsuhde päättyisikin ennen eläkkeelle siirtymistä eikä palkkatuetusta työstä olisi kertynyt työssäoloehtoa, palkkatuettua työtä koskeva työssäoloehdon kertymättömyyttä koskeva pääsääntö olisi vaikutukseltaan merkittävämpi kuin tilanteet, joissa palkkatuettu työ on tarkoitettu nimenomaan edistämään työllistetyn tulevaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tämän vuoksi ehdotusta, jonka mukaan 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän kohdalla palkkatuettu työ kerryttäisi työssäoloehtoa osittain, voidaan pitää perusteltuna erityiskohteluna.

Alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnetyllä palkkatuella työllistämistä koskisi esityksen mukaan vastaava poikkeus kuin mikä koskee 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien palkkatukea. Ehdotuksen osalta viitataan hallituksen esityksen sivuilla 156-157 kuvattuun, ja todetaan, että ehdotus työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetusta työstä alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnetyn palkkatuen tilanteissa on yhdensuuntainen vammaisyleissopimuksen kanssa. Vammaisten henkilöiden työllistymisen haasteiden vuoksi ehdotusta voidaan pitää perusteltuna erityiskohteluna myös, kun ehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:n kannalta.

Velvoitetyön ja velvoitepalvelun poistaminen työssäoloehtoa kerryttävästä toiminnasta ja näiden velvoitteiden kumoaminen työssäoloehtoa koskevan ratkaisun rinnalla on kokonaisuus, jolla purettaisiin sellaisia ikään perustuvia erotteluja työttömien työnhakijoiden välillä, joista osasta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Näiltä osin esitys ei kuitenkaan aseta työttömiä työnhakijoita keskenään erilaiseen asemaan vaan purkaa eroja, ja ehdotettuja muutoksia voidaan näin ollen pitää yhdenmukaisena perustuslain 6 §:n kanssa.

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.

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).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut myös, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3, PeVL 21/2016 vp, s. 3). Näkökulma on merkityksellinen myös kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden (työllistämisvelvoite) järjestämistä koskevien säännösten kumoamisen osalta. Hallituksen esityksen tavoitteena on saada aikaan merkittäviä julkisen talouden tilaa parantavia muutoksia sekä edistää työllisyyttä. Perustuslakivaliokunnan viittaus kulloinkin vallitsevaan kansantalouden ja julkisen talouden tilaan merkinnee sitä, että myös aiemmin tehtyjä työllisyyteen liittyviä ratkaisuja, kuten kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä, voidaan arvioida uudelleen ilman, että tämän olisi katsottava olevan ristiriidassa esimerkiksi perustuslain 18 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kanssa.

Esityksessä on arvioitu, että velvoitetyön lakkauttamisen työllisyyttä lisäävä vaikutus olisi 3 500 työllistä, ja se, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoa, lisäisi työllisyyttä 900 ja se, että palvelut eivät kerryttäisi työssäoloehtoa, lisäisi työllisyyttä 600 henkilöllä. Ehdotuksia voidaan pitää yhdensuuntaisena perustuslain 18 §:n 2 momentin kanssa.

Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Sen lisäksi, että oikeus perustoimeentuloon turvataan perustuslain 19 §:n 2 momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuissa on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan lasten hyvinvointiin.

Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle kesäkuussa 2023 suositukset YK:n lasten oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta. Komitea antoi suosituksia muun muassa lastensuojelusta, lapsiin kohdistuvan välivallan ehkäisemisestä, vammaisten lasten oikeuksista ja lasten mielenterveyteen liittyvistä kysymyksistä.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten kannalta keskeisessä sosiaaliturvaa koskevassa suosituksessa (Sandard of living, suositus 35 a) komitea suositti, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Esityksen osiossa 4.2.2.3 on kuvattu tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ja ehdotusten vaikutuksia lapsiperheisiin. Siltä osin kuin muutokset kohdistuvat lapsiperheisiin, ne heikentävät staattisesti arvioituna lapsiperheiden kulutusmahdollisuuksia. Muutoksista erityisesti ansiopäivärahan porrastus vaikuttaisi sellaisiin kotitalouksiin, jossa on lapsia. Näissä tapauksissa lapsiperheen työttömyysetuus pienenisi 20 tai 25 prosenttia suhteessa nykytilaan.

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutus perheiden toimeentuloon. Suhteessa koko kohderyhmään on arvioitu, että lapsiperheiden osuus on noin 27 prosenttia. Muutosten voidaan arvioida lisäävän toimeentulotuen saantia niiden työnhakijoiden kohdalla ja niissä kotitalouksissa, joihin on jo ennen ehdotettuja muutoksia maksettu perustoimeentulotukea.

Muutokset voivat kuitenkin myös tuoda toimeentulotuen piiriin uusia työttömyysetuutta saavia työnhakijoita ja kotitalouksia. Tämä vaikutus liittyisi kuitenkin ensi sijassa ikäsidonnaisten poikkeusten kumoamiseen, sillä niiden voidaan arvioida lisäävän työmarkkinatuen saantia ansiopäivärahan sijasta. Nämä muutokset kohdistuvat arvion mukaan vähäisemmin lapsiperheisiin. Lisäksi ansiopäivärahan tason porrastus voi lisätä toimeentulotuen saantia erityisesti matalapalkkaisesta työstä työttömäksi jääneiden joukossa. Koska porrastus kohdentuu erityisesti ikääntyneisiin ansiopäivärahan saajiin, muutoksen kohteena olevien perheiden lapset eivät olisi useimmiten aivan nuoria, sillä 50–60-vuotiailla on pieniä lapsia melko harvoin. Eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen vaikuttaisi vähäisemmässä määrin lapsiperheisiin johtuen näiden poikkeussäännösten ikärajoista (vähintään 57 vuotta).

Arvioidessaan lapsikorotusten poistoa hallituksen esityksen HE 73/2023 vp johdosta antamassaan lausunnossa PeVL 16/2023 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, sen käsityksen mukaan ei ollut perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa lapsikorotuksia. Se totesi edelleen, että ”Vaikka ehdotettujen muutosten ei kaikilta osin voida katsoa olevan vähäisiä, ehdotetut työttömyysturvalain muutokset eivät valiokunnan mielestä myöskään muilta osin heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa

tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia (ks. myös PeVL 16/2023 vp 5 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4).” (PeVL 16/2023 vp kappale 13).

Lisäksi staattisen arvioinnin ominaisuus on, että se ei huomioi kannustinten muutoksiin liittyviä käyttäytymismuutoksia ja työllisyysvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutusten huomioimatta jättäminen liioittelee ehdotettujen muutosten haitallisia vaikutuksia lapsiperheille ja jättää työllisyyden vahvistumiseen liittyvät positiiviset vaikutukset huomioitta. Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy epävarmuutta, mutta arvioiden riskit ovat symmetrisiä tarkoittaen, että vaikutukset voivat olla arvioitua pienempiä tai suurempia.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannanottoja. YK:n TSS-komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä.

Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22–E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi viimeksi vuoden 2023 alussa ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Ministerikomitea on puolestaan kesäkuussa 2023 antanut sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2018 tekemään ratkaisuun liittyvän suosituksen (CM/RecChS(2023)1).

Näiden kannanottojen osalta voidaan todeta, että vaikka esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on säästötavoite, niissä on kyse myös rakenteellisesta uudistuksesta, jonka tavoitteena on lisätä työllisyyttä pitkällä tähtäimellä ja näin vahvistaa julkista taloutta kokonaisuutena. Kyse ei ole kriisiajan lainsäädännöstä.

Edelleen voidaan todeta, että pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. 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 ovat omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.

Edelleen kannanottojen osalta todetaan, että kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi julkisen talouden 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. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla viimesijainen toimeentulotuki ja asumistuki osaltaan kompensoivat työttömyysetuuteen syntyvien muutosten vaikutuksia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

Erityisesti etuuksien tason osalta tuodaan esiin, että ennen vuoden 2024 alusta voimaan tullutta niin kutsuttua indeksijäädytystä, vuosina 2019– 2023 perusturvan tasoa on parannettu paitsi erillisratkaisuilla myös indeksikorotusten kautta. Hallituksen esityksen 13/2024 vp johdosta peruspäivärahan tasoista ansiopäivärahaa saavien määrän arvioidaan kasvavan, ja esityksen arvioidaan myös lisäävän työmarkkinatukea saavien määrää. Kokonaisuudessaan kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen osalta voidaan kuitenkin todeta, että tässä esityksessä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon, eikä esitystä näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisiä sopimuksia koskevien valvontahuomioiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

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 21/2016 vp), ja että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp sekä PeVL 16/2023 vp kappale 9). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 16/2023 vp kappale 9). Perusoikeusuudistuksen 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, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp sekä PeVL 16/2023 vp kappale 9). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 16/2023 vp kappale 9).

Perustuslakivaliokunta on toisin sanoen kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. 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.

Lausunnossaan PeVL 14/2023 vp (kappale 8) perustuslakivaliokunta on lausunut, ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasaisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla, mutta momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen (ks. myös (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksellä HE 13/2024 vp ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon, jolloin työttömyyden perusteella maksettavan perustoimeentuloturvan taso säilyy ennallaan suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömän toimeentulon turvaan nähden.

Esityksen on kuitenkin arvioitu lisäävän viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saamista. Lausunnossaan PeVL 16/2023 vp (kappale 14) perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä 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) ja kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16). Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta lausui, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen (HE 73/2023 vp) vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen (PeVL 16/2023 vp kappale 18).

Esityksen perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille. Tässä esityksessä kuvataan tähän esitykseen sisältyvien muutosehdotusten vaikutuksia kotitalouksiin ja lisäksi esityksessä kuvataan työttömyysturvaan lailla L 1300/2023 vahvistettujen muutosten ja esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia etuudensaajiin yleensä ja erikseen lapsiperheiden kohdalla. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut syksyllä 2023 annetuista sosiaaliturvaa koskevista muutosehdotuksista niiden kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevan erillisen muistion[1], jossa huomioitiin myös osa tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I, ja PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2/I).

Palkkatuettua työtä koskevilta osin esityksessä ehdotetaan, että se muista työsuhteista poiketen ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa alentuneesti työkykyisen palkkatukea ja 60 vuotta 160 täyttäneen pitkäaikaistyöttömän pakkatukea lukuun ottamatta. Toisaalta palkkatuettu työ, kuten työllistymistä edistävät palvelut, pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Velvoitetyötä koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta esityksellä ei myöskään muutettaisi palkkatuen ehtoja tavalla, mikä nykytilaan verrattuna rajoittaisi

[1] https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf/24e8c11e-78cb-bf3e-6018-ad80359fb45a/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf?t=1696842353098, liitteenä

työttömän työnhakijan mahdollisuutta palkkatuettuun työhön. Esityksellä ehdotetaan vähennettäväksi niitä tilanteita, joissa työttömän työnhakijan ikä vaikuttaa etuusoikeuteen ja näin tilanteet, joissa eri ikäisten työttömyysturvaoikeus määräytyy eri perustein, vähenisivät.

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. Perusoikeuteen voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyin edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Kuten edellä ja hallituksen esityksen osiossa 12.2.4 on todettu, YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosittanut, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Osiossa 12.2.3, Muuta oikeudesta perustoimeentulon turvaan -otsikon yhteydessä on puolestaan todettu Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) maaliskuussa 2021 esittämät vaateet koskien sen varmistamista jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä. Samassa yhteydessä on käsitelty myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean 15.2.2023 julkistamaa ratkaisua koskien muun muassa työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. 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. 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.

Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin 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. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa.

Ehdotetut muutokset koskisivat niiden voimaantulon jälkeen syntyviä tilanteita eikä niillä puututa muutoksen voimaantuloon mennessä kertyneeseen työskentelyyn perustuviin oikeuksiin tai velvoitteisiin taikka jo alkaneisiin ansiopäivärahan enimmäismaksuaikoihin tai tällaisen enimmäisajan aikaiseen ansiopäivärahan määrään ennen uuden työssäoloehdon täyttymistä. Ehdotetuilla muutoksilla ei näin ollen ole taannehtivia vaikutuksia lukuun ottamatta liitelakia 6, jonka ehdotettu taannehtiva soveltaminen ei heikentäisi etuuden saajien oikeuksia.

Huomioiden eduskunnan vastaukseen EV 83/2023 vp sisältynyt lausuma hallituksen esityksen osiossa 10 ehdotetaan, että muutoksien vaikutuksia seurattaisiin tavalla, joka mahdollistaa yhteisarvioinnin esityksessä ehdotettujen muutosten ja vuoden 2024 alusta voimaan tulleiden muutosten yhteisvaikutusten osalta.

Vaikka esitys heikentää joidenkin henkilöiden työttömyysetuuksien määrää, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada työttömyysetuutta joko työmarkkinatukena, peruspäivärahana tai ansiopäivärahana sen perusosan osalta, eikä esitys heikennä näitä etuuden perusmääriä tai laske työttömyyden perusteella maksettavien etuuksien määrää alle perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan määrän. Jos ehdotuksia tarkastellaan suhteessa TSS-komitean vaatimuksiin, on syytä painottaa, että kyse ei ole kriisiaikaan tarkoitetuista, väliaikaisista muutoksista vaan tavoitteena on työttömyysturvajärjestelmän rakenteellinen, työllisyyttä lisäävä muutos, johon sisältyvät keinot ovat perusteltuja valtiontalouden pitkäaikaisen rakenteellisen epätasapainon korjaamiseksi.

Viimesijainen toimeentuloa turvaava toimeentulotuki ja asumista turvaava asumistuki kompensoivat muutosten taloudellisia vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla. Esityksen muille rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksen ei voida katsoa asettavan työttömyysetuuden saajia keskenään perusteetta erilaiseen asemaan minkään perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun tai muun ominaisuuden perusteella.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen HE 178/1997 vp johdosta antamassaan lausunnossa PeVL 32/1997 vp aiemmin arvioinut työssäoloehdon kertymistä työstä, jonka palkkakustannuksiin on myönnetty julkista tukea. 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.