

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi (HE 135/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Joni Rehunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Hannele Tanhua, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emerita) Raija Huhtanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso.

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää pienennetään siten, että se on 35 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, jota vanhempiensa taloudessa asuvalle työnhakijalle muutoin työmarkkinatukena maksettaisiin.

(2) Työttömyysetuuksista 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 8/2024 vp, kappale 6, PeVL 16/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 17/1996 vp, s. 1/II). Myös nyt ehdotettua sääntelyä osittaisesta työmarkkinatuesta on siten tarkasteltava perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

(3) Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa luetteluihin sosiaaliin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70).

(4) Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä luetteluihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuskien saamisedellytyksiin (HE 309/1993 vp, s. 70/I). Säännös ei kuitenkaan esitöiden mukaan aseta esettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

(5) Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II), ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoittamiseen (PeVL 14/2023 vp, kappale 8). Valiokunta on kuitenkin painottanut, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4 ja PeVL 11/2023 vp, kappale 4), vaan toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 11/2023 vp, kappale 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2/II).

(6) Hallituksen esityksellä tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista. Osittaisena työmarkkinatukena maksettavan määrän korvausprosentin alentaminen vähentää hallituksen esityksen (s. 22) mukaan julkisen talouden menoja arviolta 3,3 miljoonalla eurolla vuodessa.

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2024 vp

(7) Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

(8) Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa, ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 15/2023 vp, kappale 8, PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei kuitenkaan ole sille, että valtiontalouden säästöjä voidaan kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioiseksi kohdentaa määrältään verraten vähäisiinkin menovähennyksiin tarvittavien valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseksi (ks. esim. PeVL 41/2024 vp, kappale 12). Hallituksen esityksessä mainituilla julkisen talouden tilanteeseen liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella nyt ehdotettua sääntelyä (PeVL 15/2023 vp, kappale 9, ks. myös PeVL 40/2018 vp).

(10) Osittaista työmarkkinatukea koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2002 vp). Valiokunta piti tuolloin ehdotettua sääntelyä siitä, että työmarkkinatuki on 60 prosenttia lain mukaisesti lasketusta työmarkkinatuesta, jos työnhakija asuu vanhempiensa taloudessa eikä ole täyttänyt työssäoloehtoja, perusoikeuksien yksilöllisen luonteen näkökulmasta kovin kaavamaisena. Osittaista työmarkkinatukea tarkoittava ehdotus oli valiokunnan mukaan merkityksellinen myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan yleissopimuksen nro 168 kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5/II). Valiokunnan lausunnossa viitattu sopimuksen 15 artikla koskee sanamuotonsa mukaan kuitenkin vain tilanteita, jolloin henkilö on kokonaan työtön ja hänen ansiotulonsa ovat väliaikaisesti työn loppumisesta johtuen keskeytyneet ilman, että työsuhde on katkennut. Osittaista työmarkkinatukea maksetaan vanhempiensa taloudessa asuvalle työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työssäoloehtoja.

(11) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tuolloin ehdotettu osittainen työmarkkinatuki oli myös alhaisempi kuin perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittama laissa säädettävä perustoimeentulon turvan taso. Lakiehdotusta oli valiokunnan mukaan muutettava niin, että työmarkkinatuen määrän alentaminen suhteutetaan kyseisen työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää. Tämä oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 46/2002 vp, s. 5/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2024 vp

(12) Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella osittaista työmarkkinatukea koskevaa sääntelyä täydennettiin säännöksin siitä, minkäsuuruiset vanhempien tulot eivät vaikuta työmarkkinatukea vähentävästi ja siitä, että työmarkkinatuki on maksettava ilman vähennystä, jos hakija kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti tue häntä taloudellisesti. Asiallisesti samansisältöiset säännökset sisältyvät työttömyysturvalain 7 luvun 9 §:n 3 ja 4 momenttiin, joita ei nyt ehdoteta muutettaviksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä oleva arviointitilanne poikkeaa siten valiokunnan aikaisemmassa lausunnossa (PeVL 46/2002 vp) arvioidusta.

(13) Perustoimeentulon turvan riittävyyttä arvioitaessa on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan, esimerkiksi työttömyyden, johdosta heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70—71). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ottaen huomioon työttömyysturvalain 7 luvun 9 §:n 3 ja 4 momentin sääntelyn nyt ehdotettu osittaisen työmarkkinatuen sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutoksen myötä osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä pienenee tuntuvasti eikä osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää (35 prosenttia) juurikaan perustella esityksessä. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota tuloarajaan, jonka alittavat vanhempien yhteenlasketut tulot eivät vaikuta työmarkkinatukea vähentävästi. Tulorajaa ei hallituksen esityksen (s. 9—10) valossa ole korotettu sen jälkeen, kun työttömyysturvalain nykyinen 7 luvun 9 § tuli voimaan vuoden 2010 alussa.

(15) Hallituksen esityksen (s. 24) mukaan osittaisen työmarkkinatuen määrään ehdotettu muutos voisi lisätä täysi-ikäisen hakijan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu viimesijaisen turvan tarvetta. 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 liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (PeVL 41/2024 vp, kappale 16, PeVL 8/2024 vp, kappale 4, ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).

(16) Hallituksen esityksessä (s. 36) on todettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta. Perusteluissa on myös selostettu esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ja TSS-komitean soveltamiskäytäntöä.

(17) 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 esitet-

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2024 vp

tyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.

(18) Hallituksen esityksen (s. 25) mukaan yksittäisissä tilanteissa osittaisen työmarkkinatuen määrään ehdotettu muutos voi vaikuttaa myös sellaisen osittaisen työmarkkinatuen saajan käytettävissä oleviin tuloihin, jolla on alaikäisiä huollettavina. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota YK:n lapsen oikeuksien komitean varsin tuoreisiin loppupäätelmiin Suomen viidennen ja kuudennen määräaikaisraporttien johdosta. Loppupäätelmissä (kappale 35) komitea suosittelee Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Nyt ehdotettua sääntelyä olisi ollut aiheellista arvioida myös komitean loppupäätelmien kannalta (PeVL 41/2024 vp, kappale 17, ks. PeVL 16/2023 vp, kappale 12).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 6.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala