

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Esitysluonnoksen mukaan ansiopäivärahan määrä pysyisi nykytasoisena ensimmäisten 40 työttömyyspäivän ajan. Ansiopäivärahaa laskettaisiin 40 työttömyyspäivän jälkeen 20 prosenttia, jolloin ansiopäiväraha laskisi keskimäärin 300 euroa. Jos henkilö on työttömänä pidempään kuin 170 päivää, laskisi ansiopäiväraha alkuperäisestä tasosta 25 prosenttia eli noin 330 euroa. Ansiopäivärahan leikkaukset alentaisivat esitysluonnoksen mukaan yli 3 000 työttömän työttömyysturvan peruspäivärahan eli perusturvan tasolle.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovat elimet ovat toistuvasti todenneet Suomen perusturvan riittämättömäksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea totesi viimeksi vuonna 2023 useiden perusturvaetuuksien ja toimeentulotuen tason olevan riittämätön ja kehotti Suomea nostamaan perusturvaetuuksien ja toimeentulotuen tasoa elinkustannusten nousu huomioiden. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea arvioi Suomen tilannetta viimeksi vuonna 2021. Komitea katsoi tällöin, että Sipilän hallituksen leikkaukset tekivät perusturvasta riittämättömän ja vaati Suomea sisällyttämään sosiaaliturvauudistukseen takeet, joilla varmistetaan, että etuuksien taso pysyy jatkossa riittävänä.

Esitysluonnoksen mukaan esitetyt muutokset lisääisivät yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantia. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että täydentävien etuuksien saanti voisi kasvaa noin 24 miljoonaa euroa. On oletettavaa, että osalla toimeentulotuen tarve muodostuu pitkäaikaiseksi. Amnesty korostaa, että ensisijaisten etuuksien riittämättömyydestä aiheutuva toimeentulotuen tarve ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean pitkäaikainen kanta on ollut, että riippuvuus toimeentulotuen kaltaisista täydentävistä etuuksista ei saa johtaa siihen, että sosiaaliturvajärjestelmästä tulee luonteeltaan toimeentulotukijärjestelmä. Myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti sellaisiin muutoksiin, joilla lisätään toimeentulotuen tarvetta. Perustuslakivaliokunta piti arvioitaessa vuoteen 2018 kohdistuvaa indeksijäädytystä (PeVL 47/2017 vp) huolestuttavana, että ehdotetun lainsäädännön voitiin arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Toimeentulotuen

painottuminen vahvasti muiden etuuksien puutteita täydentävänä on ongelmallista huomioiden sen luonteen viimesijaisena ja lyhytaikaisena tukena. Amnesty katsoo, että sosiaaliturvamuutokset, joissa lisätään toimeentulotuen tarvetta, heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista entisestään. Toimeentulotukeen sisältyvät laajasti tunnistetut byrokratia- ja kannustinloukut vaikeuttavat tuensaajan TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaista oikeutta omien ehtojensa parantamiseen.

Ansioturvan alentaminen perusturvan tasolle tai lähelle perusturvan tasoa heikentäisi tuhansien ihmisten oikeuksien toteutumista. Amnesty ei pidä tätä kannatettavana. Tässä yhteydessä on myös huomioitava muut Orpon hallituksen sosiaaliturvaleikkaukset, jotka kohdistuvat osin myös niihin henkilöihin ja kotitalouksiin, joihin lausuttavana olevan esitysluonnoksen esitetyt muutokset vaikuttaisivat. Näitä ovat muun muassa työttömyysturvaan ja asumistukeen aiemmin tehdyt heikennykset. Lisäksi on huomioitava, että nämä leikkaukset tapahtuvat aikana, jolloin elinkustannukset ovat nousseet merkittävästi.

Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?

Amnesty ei kannata työssäoloehdon kertymisen poistamista palkkatuetusta työstä. Esitetty muutos lisäisi ja pidentäisi työttömällä työmarkkinatuen saantia etenkin niissä tilanteissa, joissa työttömille ei ole tarjolla riittäviä työvoimapalveluita. Työmarkkinatuki on muun perusturvan tavalla ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta riittämättömällä tasolla, kuten on todettu edellä tässä lausunnossa.

Esitysluonnoksen mukaan työssäoloehdon kertymisen poistaminen palkkatuetusta työstä tarkoittaisi, että ihmisillä olisi ”voimakkaampi kannustin hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta toisin kuin nykyisessä passivoivassa ansiopäivärahan uusimisen takaavassa mallissa”. Amnesty muistuttaa, että palkkatuetta työtä tekevät monet sellaiset ihmiset, jotka kokevat syrjintää työmarkkinoilla, kuten vammaiset henkilöt. YK:n vammaisyleissopimuksen artikla 27 velvoittaa Suomea turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeutta työntekoon yhdenvertaisesti. Esitysluonnoksen mukaan palkkatuki, joka on myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin perusteella alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen kerryttäisi työssäoloehdotusta 75 prosenttisesti, mikäli työsuhde ylittää 10 kuukautta. Tällöin vammaisen henkilön, joka on palkkatuetussa työssä, tulisi työssäoloehdon täyttääkseen hankkia merkittävästi muita työllisiä pidempi työsuhde.

Amnesty pitää erittäin ongelmallisena, että lausuntopyyntöön jakelussa ei ole vammaisjärjestöjä ja muistuttaa YK:n vammaisoikeuksien sopimuksen 4 artiklan osallistamisveloitteesta.

Esitetyt palkkatuetta työtä koskevat muutokset koskevat vammaisten henkilöiden ohella erityisesti pitkäaikaistyöttömiä. Esitys heikentäisi oleellisesti pitkäaikaistyöttömien mahdollisuutta päästä ansioturvan piiriin. Tämä on ongelmallista perusturvan riittämättömyyden vuoksi. Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että työssäoloehdon kertymisen poistaminen palkkatuetusta työstä vaikuttaisi myös pienentävästi eläkekertymiin. Eli palkkatuetta työtä tekevät saisivat esitettyjen muutosten vuoksi pienempää eläkettä kuin mitä saisivat nykytilanteen mukaan. Näin ollen

kielteinen vaikutus tuloihin olisi kumuloituva. Pitkäaikaistyöttömillä on muutoinkin eläkekertymien tasoon vaikuttavia tilanteita, joten kyseessä on heikennys jo valmiiksi heikossa asemassa olevien ihmisten tilanteeseen.

Edellä todetun valossa, ja etenkin, kun esitysluonnoksessa ei esitetä selviä työllisyysvaikutuksia työssäoloehdon kertymisen poistamiselle palkkatuetusta työstä, Amnesty esittää työssäoloehdon säilyttämistä palkkatuetussa työssä.

Lausuttavaa työllistämismääräytteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Amnesty huomauttaa, että työllistämismääräytteen poistaminen korostaa entisestään tarvetta laadukkaille ja riittäville työvoimapalveluille.

Lausuttavaa työttömyysturvavaroja koskevasta ehdotuksesta?

On myönteistä, että palkkatukityö otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvavaroja sekä työmarkkinatuen odotusaikaa. Tämä kuitenkin lieventää ainoastaan rajatusti muita esitysluonnoksessa esitettyjä leikkauksia.

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrää koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista?

-

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Amnesty katsoo, että lausuttavana olevaa esitystä ei voi tarkastella irrallaan muista hallituksen suunnittelemissa sosiaaliturvan leikkauksista ja heikennyksistä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että hallituksen esityksissä tulee arvioida etuusleikkausten kokonais- ja kumulatiivisia vaikutuksia (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 19/2016 vp). Esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten vaikutusten arviointi irrallaan muista hallituksen suunnittelemissa sosiaaliturvan muutoksista antaa väärän käsityksen paitsi vaikutuksista yksittäisten etuuksien osalta, myös vaikutuksista eri ihmisryhmiin, joiden etuuksiin on kohdistumassa useita samanaikaisia ja peräkkäisiä leikkauksia. Laajoissa samanaikaisissa sekä hallituskauden aikana samoihin etuuksiin eri aikoina kohdistuvissa muutoksissa on runsaasti riskejä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Amnesty katsoo, että leikkausten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida pienituloisten, lapsiperheiden, pitkäaikaistyöttömien ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta.

Hallituksen esitysluonnos tarkastelee ansiopäivärahan leikkausten vaikutuksia erilaisiin kotitalouksiin. Esitysluonnoksen mukaan esitetyillä muutoksilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista 765 miljoonalla eurolla. Lisäksi esitetyillä muutoksilla tavoitellaan lähes 19 000 henkilön työllistymistä. Muutoksia perustellaan osin sillä, että työllistyvien toimeentulo paranee, eivätkä heikennykset siten vaikuta näihin henkilöihin. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, miten työllistymistavoitteen osalta on huomioitu muille sosiaaliturvaa heikentäville toimille arvioituja työllistymisvaikutuksia – työtön henkilö voi työllistyä kerrallaan vain yhdesti. Silti hallitus on arvioinut erillisiä työllistymisvaikutuksia lukuisille samoihin ihmisryhmiin kohdistuville sosiaaliturvaheikennyksille.

Esitysluonnoksen mukaan noin 45 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa alennettaisiin 20 prosenttia ja noin 35 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa alennettaisiin 25 prosenttia. Yhteensä ansiopäiväraha alenisi noin 80 000 työttömällä työnhakijalla. Esitysluonnoksen mukaan yli 3 000 henkilöllä ansiopäivärahan porrastamisen myötä etuus laskisi peruspäivärahan tasolle. Alentaminen peruspäivärahan tasolle kohdistuu erityisesti miehiin, yksinasuviin, lapsettomiin pariskuntiin ja yksinhuoltajiin.

Esitysluonnoksen mukaan ansiopäivärahan leikkaaminen kohdistuu suhteellisesti enemmän miehiin, sillä miehet ovat keskimäärin pidempään työttöminä ansiopäivärahalla. Luonnoksessa mainitaan vaikutusten naisiin olevan pienempi, sillä naiset saavat useammin soviteltua päivärahaa. Miesten työttömyysaste kasvoi 1,4 prosenttiyksikköä vuosina 2022–2023. Tutkimuksen mukaan miesten työttömyyden taustalla on muun muassa perinteisten miesten työalojen suuri muutos, kuten suorittavien, vähäistä koulutusta vaativien työpaikkojen väheneminen. Jää epäselväksi, miten hyvin sosiaaliturvaleikkauksilla voidaan vaikuttaa työn murroksesta johtuvaan työttömyyteen – ainakaan ilman merkittäviä panostuksia esimerkiksi työttömien palveluihin ja koulutukseen.

Ansiopäivärahan leikkaamisella on merkittäviä lapsivaikutuksia. Hallituksen esityksen mukaan ansiopäivärahan leikkaaminen vaikuttaa noin 20 000 lapsiperheeseen. Vaikka lapsiperheisiin kohdistuu vähemmän leikkauksia verrattuna muihin, vaikuttavat monet muut työttömyysturvaleikkaukset lapsiperheisiin. Leikkauksiin kuuluvat 300 euron ansiosuojan ja lapsikorotuksen poisto. Lisäksi lapsiperheisiin kohdistuu muita sosiaaliturvaleikkauksia, joita esimerkiksi rajatut ja maltilliset lapsilisäkorotukset eivät kompensoi riittävästi. SOSTEn teettämän arvioinnin mukaan sosiaaliturvaleikkaukset tulevaan lisäämään lapsiperheköyhyyttä Suomessa merkittävästi.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista vaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

-

Lausuttavaa vaikutuksista toimeenpanijoihin (ml. vaikutukset työttömyysetuuden maksajiin ja julkisen työvoimapalvelun järjestäjään)?

Työttömyysturvan leikkaukset eivät yksin edistä sellaisten henkilöiden työllistymistä, joilla on ongelmia työllistymisessä työkykynsä tai koulutustaustansa vuoksi. Siksi Amnesty painottaa tarvetta turvata riittävät, saavutettavat ja laadukkaat työvoimapalvelut sekä koulutusmahdollisuudet työllisyyden edistämiseksi. Amnesty korostaa myös tarvetta integroida työvoimapalvelut paremmin sosiaali- ja terveysturvapalveluihin. OECD on arvioinut ('A People-centred perspective on employment barriers and policies: Faces of joblessness in Finland', 2020), että terveysongelmat muodostavat yleisimmän työllistymisen esteen Suomessa. Siksi myös riittävien ja laadukkaiden sosiaali- ja terveysturvapalveluiden turvaaminen on tärkeää, jotta voidaan turvata jokaisen oikeutta työhön.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin)?

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Esitettyjen muutosten vaikutusten seuranta ja jälkikäteisarviointi on tärkeää etenkin, kun kyseessä ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavat heikennykset. Amnesty painottaakin, että seurannan ja jälkikäteisarvioinnin keskiössä tulee olla perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Seurannassa ja arvioinnissa on huomioitava sukupuoli-, vammais- ja lapsivaikutukset. Seurannalle ja arvioinnille tulee varata riittävästi resursseja, jotta voidaan varmistaa riittävän laaja seuranta ja arviointi.

Amnesty huomauttaa, että samoihin lakeihin poukkoillen tehtyjen lakimuutosten vuoksi on tarkka jälkikäteisarviointi varsin haastavaa. Edellinen palkkatuen uudistus tuli voimaan heinäkuussa 2023, eikä sen toimeenpanoa ja vaikutuksia ole voitu juurikaan arvioida. Tämä vaikeuttaa laadukkaan lainvalmistelun turvaamista.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Amnesty katsoo, että lakiesityksen jatkovalmisteluun tulee varata riittävästi aikaa, jotta varmistetaan laadukas ja avoin lainvalmistelu, joka sisältää riittävän perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin, mukaan lukien arvioinnin lausuttavana olevan esitysluonnoksen yhteis- ja kumuloituvista vaikutuksista muiden sosiaaliturvaleikkausten kanssa.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoaajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopalvelussa kerrotaan kyseisen lausuntopyynnön osalta: ”Esitys on luonteeltaan kiireellinen ja siinä esitetyt muutokset on tarkoitus soveltaa 2.9.2024 alkaen, mistä johtuen toimeenpanijoille halutaan varata riittävä aika valmistautua muutosten toimeenpanoon.” Amnesty korostaa, että lyhyempi lausuntoaika heikentää lainvalmistelun avoimuutta ja ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa. Tällä vaalikaudella erityisesti sosiaaliturvaleikkauksia koskevien esitysluonnosten lausuntoaajat ovat poikkeuksetta olleet ohjeistusta lyhyempiä. Ohjeistusta lyhyempien lausuntoaikojen jatkuva perusteleminen kiireellä on ihmisoikeusnäkökulmasta kestäväntöntä.

Kohdennettu kysymys TE-toimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille: Mikä on tilastotietoihin tai arvioon perustuva käsityksenne muutoksen taloudellisista ja muista vaikutuksista, jos palkkatuettu työ kerryttäisi kokonaisuudessaan työssäolovelvoitetta ja koulutusta vaille oleville nuorille asetettua seuraamusta?

-

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto