

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

-

Lausuttavaa palkkatuettua työtä ja työssäoloehtoista koskevasta ehdotuksesta?

-

Lausuttavaa työllistämismääräysten ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

-

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

-

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehtoista ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista?

-

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

-

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

-

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

-

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

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

-

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

-

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Lausun asiassa vaikutusarvioinnin ja erityisesti yhteisvaikutusten arvioinnin ja säätämisyjärjestysperustelujen näkökulmasta sekä kiinnitän huomiota myös lausuntoaikaan. Säätämisyjärjestysperustuissa lakiehdotuksia tulee arvioida riittävän kattavasti perustuslain perusoikeussäännösten ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta. Lisäksi lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Vaikutusarviointi ja yhteisvaikutusten arviointi

Olen aiemmissa hallitusohjelman mukaisista ns. säästölaeista antamissani lausunnoissa OKV/1654/21/2023 (hallituksen esitys toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta), OKV/1739/21/2023 (hallituksen esitys laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta) ja OKV/1769/21/2023 (hallituksen esitys indeksitarkistusten jäädyttämisestä) todennut pitäväni perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa tärkeänä, että lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen olennaisesti linkittyvät hallituksen esitykset saatetaan valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten

riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jää riittävästi aikaa. Pidän erillistä sosiaali- ja terveysministeriössä laadittavaa muistiota uudistusten yhteisvaikutuksista ongelmallisena. Vaikutusten arviointi tulisi olla itse esityksissä, jotta se olisi käytettävissä jo hallituksen esitystä valtioneuvoston istunnossa annettaessa sekä sen jälkeen julkisessa keskustelussa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lausunnot edellä mainituissa lausunnoissani käsitellyistä hallituksen esityksistä sekä lisäksi aiemmasta työttömyysturvalain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 73/2023 vp), josta olen antanut ennakkotarkastusmuistion OKV/1744/23/2023. Kaikissa lausunnoissaan (PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp) perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esitysten vaikutusarviointiin sekä erityisesti eri esitysten yhteisvaikutusten arviointiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuuden vuoksi vaikutusten arvioinnissa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä määrästä huolimatta. Valiokunta toteaa, että vaikka eri esitysten yhteisvaikutuksia on sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa muistiossa käsitelty varsin kattavasti, valiokunta pitää ongelmallisena, ettei

muistioon sisälly nimenomaista tarkastelua esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta ja edellyttänyt valtioneuvoston seuraavan tarkasti esitysten vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta ja ryhtyvän tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.

Lausunnolla olevassa esityksessä on vaikutusten ja varsinkin eri esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin suhteen samoja ongelmia kuin aiemmissakin edellä mainituissa lakiesityksissä. Esityksessä on (s. 61) selostettu kotitalouksiin kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointia ja viitattu sosiaali- ja terveysministeriön muistioon. Esityksen mukaan nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä esitetyistä muutoksista ainoastaan ansiopäivärahan porrastus on huomioitu kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa. Esityksessä on suppeasti kuvattu yhteisvaikutusten arvioinnin havaintoja, mutta esityksen kattavuutta on vaikea arvioida muun muassa sen osalta, onko jo säädettyjen säästölakien vaikutukset otettu yhteisvaikutusten tarkastelussa huomioon.

Jaksossa on lisäksi kuvattu tilannetta, jossa useampi kuin yksi aiemmassa työttömyysturvalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 73/2023 vp) ja nyt kyseessä olevassa esityksessä ehdotetuista muutoksista vaikuttaa työnhakijan työttömyysturvaan. Tällöinkin jää ottamatta huomioon samoihin henkilöihin ja kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia, joita syntyy muun muassa indeksitarkistusten jäädytystä (HE 75/2023 vp) ja yleisen asumistuen

muutoksia (HE 74/2023 vp) koskevien hallituksen esitysten perusteella säädetyistä lainmuutoksista.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa on jakso perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista, mutta siinä esitellään ainoastaan nyt kyseessä olevan esityksen vaikutuksia.

Edellä esitetyn perusteella kyseessä olevan esityksen ja aiempien säästölakiesitysten yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista. Arviointi eri esitysten oleellisista yhteisvaikutuksista olisi perusteltua olla lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä. Tämä korostuu varsinkin nykyisessä tilanteessa, jossa aiemmissa hallituksen esityksissä ehdotetut muutokset on jo käsitelty eduskunnassa.

Esityksessä on tuotu esiin (s. 105) sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössään StVM 16/2023 vp aiemmasta työttömyysturvalain muutosesityksestä (HE 73/2023 vp) tekemä lausumaehdotus. Lausuma on hyväksytty 19.12.2023 eduskunnan vastauksessa EV 83/2023 vp. Lausuman mukaan

”eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden toimeentuloon, eri työntekijäryhmien työllistymiseen koko-aika- 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”.

Esityksen vaikutusarviointia ja erityisesti eri esitysten yhteisvaikutusten arviointia tulisi edellä esitetyn mukaisesti täydentää.

Säätämisyjärjestysperustelut

Esityksen mukaan 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 oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26/2016) sekä YK:n lapsen oikeuksia

koskevan sopimuksen (SopS 59/1991) kannalta.

Jaksossa on esitelty edellä mainittuja perusoikeussäännöksiä koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja, mutta edellä mainittuja ns. säästölajeista annettuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja ei ole tuotu esiin. Esitystä tulisi näiltä osin täydentää.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 120) on todettu, että esityksen perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille. Esitysluonnoksen mukaan tässä esityksessä kuvataan tähän esitykseen sisältyvien muutosehdotusten vaikutuksia kotitalouksille. Kohdassa todetaan edelleen, että sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut syksyllä 2023 annettavista sosiaaliturvaa koskevista muutosehdotuksista niiden kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevan erillisen muistion.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellä mainitulla tavalla lausunnoissaan pitänyt ongelmallisena, ettei kyseiseen muistioon sisälly nimenomaista tarkastelua esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kokonaisarviointi ei näin ollen voi jäädä kyseisen muistion varaan.

Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää arvioimalla erityisesti eri esitysten yhteisvaikutuksia ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainitut kannanotot yhteisvaikutusten arvioinnista niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta. Vaikutusten kokonaisarviointi on erittäin tärkeää perusoikeussäännöksiä ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta todettu, että esityksellä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon. Ehdotuksia on käsitelty perustuslain 6 §:n kannalta ja todettu, että esityksessä ehdotetuilla muutoksilla esitetään purettavan sellaisia ikään perustuvia erotteluja työttömien työnhakijoiden välillä, joista osasta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Esityksessä on todettu, että esityksen ei voida katsoa asettavan ansiopäivärahan saajia keskenään erilaiseen asemaan minkään perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun tai muun ominaisuuden perusteella. Esityksen mukaan sitä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena, koska ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävää vaikutusta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (jakso 12.2.4.) ehdotuksia on käsitelty myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tukea lapsen huolenpidosta vastaaville ja sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmiä ja todettu, että erityisesti ansiopäivärahan porrastus voi vaikuttaa lapsiperheisiin. Vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on kuvattu jaksossa 4.2.2.3., mutta pelkästään nyt kyseessä olevan esityksen osalta ottamatta huomioon sosiaaliturvaa koskevien eri esitysten yhteisvaikutuksia. YK:n lapsen oikeuksien komitean tulkintakäytännön osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossa PeVL 16/2023 vp s. 7 todennut, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen valvontaelimen, YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevista kannanotoista ja muusta tulkintakäytännöstä on tehty selkoa hyvin suppeasti. Lapsen oikeuksien komitean kannanottoja ja tulkintakäytäntöä olisi asianmukaista selostaa laajemmin sekä säätämisyjärjestysperusteluissa että vaikutuksia lapsiin ja nuoriin koskevassa jaksossa ja arvioida esityksessä tehtyjä lakiehdotuksia näiden velvoitteiden kannalta.

Säätämisyjärjestysperustelujen samassa edellä mainitussa jaksossa (12.2.4.) on käsitelty toimeentulotuen tarpeen mahdollista lisääntymistä. Tämä tarkastelu olisi selkeämpää erottaa omaksi jaksokseen. Esityksen mukaan vaikutus liittyisi ensi sijassa ikäsidonnaisten poikkeusten kumoamiseen. Lisäksi ansiopäivärahan tason porrastus voi lisätä toimeentulotuen saantia erityisesti matalapalkkaisesta työstä työttömäksi jääneiden joukossa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana etuudensaajien ohjautumista viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen piiriin edellä mainituissa lausunnoissaan PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp. Lausunnoissa perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että

toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli. Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi tältä osin täydentää tuomalla esiin perustuslakivaliokunnan edellä mainitut uusimmat kannanotot.

Säättämisjärjestysperusteluissa on lisäksi viitattu YK:n TSS-komitean viimeisimpiin Suomea koskeviin loppupäätelmiin sekä Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean suosituksiin.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp todennut suhtautuvansa vakavasti Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Säättämisjärjestysperusteluissa olisi aiheellista mainita asiaa koskevat perustuslakivaliokunnan kannanotot.

Säättämisjärjestysperusteluissa on viitattu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja todettu, että työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä alentuneesti työkykyisten kohdalla säädetään palkkatukea koskevasta pääsäännöstä poiketen.

Säättämisjärjestysperusteluissa on todettu, että lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säättämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarvetta ei ole esityksessä tarkemmin perusteltu.

Lausuntoaika

Lausuntoa on 21.12.2023 pyydetty 23.1.2024 mennessä. Lausunnon varattu aika on näin ollen ollut neljä ja puoli viikkoa ajoittuen suurelta osin joulun ja vuodenvaihteen lomien aikaan.

Lausuntoajasta on ohjeita Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita. Ohje toimii myös vertailukohtana suunniteltaessa ja arvioitaessa hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteuttamista käytännössä. Ohjeen mukaan lausuntoaika on vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada.

Lausuntoajan pituuden määrittelyyn vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön ja kuulemisen tavoitteisiin liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta ja oikeudellinen harkinta hyvästä lainvalmistelutavasta ja osallistumisoikeuksien toteuttamisesta. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevalle ministeriön vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Hyvin lyhyet

lausuntoajat ovat kuitenkin ongelmallisia hyvän lainvalmistelutavan ja perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien sekä lainsäätäjää ja hallitusvaltaa sitovan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteiden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Siksi perusteltuja syitä poiketa lainvalmisteluohjeiden mukaisesta lausuntoajasta on perusteltua tulkita suppeasti. Sosiaaliturvan säästöjen yhteydessä tähän seikkaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 11/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisen pääsäännön noudattamiseen, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen.

Kiinnitän huomiota siihen, että pääsääntöä lyhyempi lausunnonantoaika on hallituksen esityksessä asianmukaisesti perusteltava.

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 vailla oleville nuorille asetettua seuraamusta?

-

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri