

Sosiaali- ja terveysministeriö

Työttömyysturvalain muuttaminen, oikeusministeriön lausunto

(Lausuntopalvelu/Kohta "Muuta lausuttavaa esityksestä")

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Esityksessä ehdotetut muutokset täydentävät työttömyysturvalain muutosten ensimmäistä vaihetta, joka koski työssäoloehto- ja työttömyysetuuden sovittelua, työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleisiä huomioita

Esityksen lausuntoaika on tavanomaista huomattavasti lyhyempi, minkä vuoksi lausunnossa keskitytään eräisiin yleisiin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa (PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen.

Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen suhteen puutteena sitä, että siinä ei ole viitattu perustuslakivaliokunnan marraskuussa 2023 antamaan lausuntoon PeVL 16/2023 vp koskien samaa lakia, eikä kaikkia mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä seikkoja ole huomioitu nyt lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksessa ei ole viitattu myöskään muihin perustuslakivaliokunnan syksyllä 2023 antamiin lausuntoihin koskien sosiaaliturvaetuksien leikkauksia (PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 11/2023 vp).

Eri muutosten yhteisvaikutus ja yhteisvaikutuksen arviointi

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei nyt suunniteltujen muutosten ja edellä mainittujen vuonna 2024 voimaan tulevien sosiaaliturvaetuksien leikkauksia koskevien muutosten yhteisvaikutuksia ole kaikilta osin arvioitu. Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 40/2018 vp tuonut esille, että valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuutto-maksi (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Yhteisvaikutusten kohtuullisuudesta huolehtiminen edellyttää riittävää vaikutustenarviointia. Esitysluonnoksen vaikutustenarviointiosio tai säätämisyjärjestysperustelut eivät sisällä arviota myöskään siitä, voidaanko esimerkiksi ansiopäivärahan alentamista pitää valtiosääntöisesti olennaisena heikennyksenä.

Esitysluonnoksessa kuvataan varsin kattavasti nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja myös säätämisyjärjestysperustelut ovat kattavat.

Esitysluonnoksen sivulla 45 todetaan, että esityksen vaikutuksia on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä, valtiovarainministeriössä ja Kansaneläkelaitoksessa. Arviot koskevat kuitenkin vain tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että vaikutusarvioissa on pyritty ottamaan huomioon hallituksen vuonna 2023 esittämät sosiaaliturvan muutokset, esimerkiksi esitykseen HE 73/2023 vp sisältyvät työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen sekä lapsikorotusten poisto. Myös aiemmin toteutetun indeksijäädytyksen vaikutuksia on pyritty esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa huomioimaan.

Edelleen esitysluonnoksessa tuodaan esille (s. 120), että esityksen perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että työttömyysetuuksien saajien toimeentuloon vaikuttavat nyt käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen lisäksi muut vuonna 2024 voimaantulevat sosiaaliturvaa koskevat muutokset, kuten yleisen asumistuen tason laskeminen (HE 74/2023 vp), etuuksien indeksijäädytys ja lapsilisien korotukset (HE 75/2023 vp) sekä toimeentulotukilain asumismenojen sääntelyn kiristäminen (HE 58/2023 vp). Työttömyysturvaan ehdotetut muutokset lisäävät yleisen asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta. Yleisen asumistuen tason laskeminen, toimeentulotuen asumismenoja koskevan sääntelyn kiristäminen ja etuuksien indeksijäädytys puolestaan vaikuttavat työttömyysetuuksia saavien toimeentuloon.

Esitysluonnoksessa (s. 61) viitataan sosiaali- ja terveysministeriön erilliseen selvitykseen asumistuen ja työttömyysturvan muutoksista ja etuuksien indeksijäädytysten yhteisvaikutuksista (Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, sosiaali- ja terveysministeriö 2023. Ansiopäivärahan tason porrastus huomioitiin kyseisessä erillismuistiossa, mutta muita nyt ehdotettuja muutoksia ei huomioitu. Esitysluonnoksessa todetaan selvityksestä seuraavaa (s. 61, 62): ”Arviot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista ansiopäivärahan tason porrastusta koskeva ehdotus on huomioitu kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa. Koska mikrosimulaatiomallilla tehty arviointi ei mahdollista velvoitetyön ja –palvelun lakkauttamista koskevan ehdotuksen ja ehdotuksen, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehto huomioimista, näiden ehdotusten yhteisvaikutusta muiden muutosten kanssa ei olla huomioitu kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa.”

Selvityksen mukaan pienituloisuus tulee kasvamaan ja sosiaaliturvan muutokset kohdistuvat voimakkaammin kahteen pienituloisimpaan tulokymmenykseen. Etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti suurimmat vaikutukset kohdistuvat opiskelijoihin ja työttömiin ansioturvan saajiin. Työttömyysetuuksia saavissa kahden vanhemman perheissä vaikutukset ovat suhteellisesti selvästi pienempiä kuin yhden aikuisen perheissä. Perhetyyppittäin tarkasteltaessa havaittiin, että selvästi suurimmat vaikutukset kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin ja nuoriin lapsettomiin pariin. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat kokonaisuudessaan pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin. Yksinhuoltajissa häviäjiä on myös suuri osuus, mutta käytettävissä olevien tulojen pieneneminen yli 10 prosentilla on harvinaisempaa kuin työikäisissä yhden hengen talouksissa. Selvitys ei sisällä arviota toimeentulotuen muutosten vaikutuksista. Selvityksen sisältöä on avattu tarkemmin esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa.

Esitysluonnoksen sivulla 62 tuodaan esille, että yhteisvaikutusten arviointia koskevasta muistiosta on syytä huomioida, että siinä esitetyt arviot vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat staattisia, eli niissä ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllistymistä. Edelleen siinä tuodaan esille seuraavaa: ”Tässä esityksessä ehdotetuille muutoksille on tyypillistä, että yksittäisen työnhakijan ja hänen perheensä näkökulmasta usea sekä hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp että tässä hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista voi vaikuttaa samanaikaisesti työnhakijan tilanteeseen. Joissakin tapauksissa lähes kaikki esityksissä ehdotetut muutokset voivat samanaikaisesti koskettaa yksittäistä työnhakijaa sen jälkeen kun esitykseen sisältyvien eri

elementtien soveltamisen siirtymäaika on päättynyt, eli kun työttömyys alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen.”

Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille, että muutosten vaikutuksia kuntiin kuvataan Kuntatalousohjelmassa.

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

”(17) Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien osalta. Valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.”

Edelleen merkityksellisiä ovat myös perustuslakivaliokunnan syksyllä 2023 antamat ns. säästölakeja koskevat lausunnot PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 11/2023 vp.

Eduskunnan vastaus EV 83/2023 vp, joka koskee syksyllä annettua työttömyysturvalakia koskevaa esitystä (HE 73/2023 vp), sisältää seuraavan lausuman muun muassa eri muutosten yhteisvaikutuksista: ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden toimeentuloon, eri työntekijäryhmien työllistymiseen 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.”

Vaikutukset lapsen hyvinvointiin

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myöskään lapsiperheiden asemaa koskevia eri esitysten yhteisvaikutuksia ei ole kaikilta osin arvioitu esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksessa tulisi myös arvioida sitä, merkitsevätkö ehdotetut muutokset olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen tai muodostuvatko eri uudistusten yhteisvaikutukset lapsiperheiden asemaan kohtuuttomiksi.

Olennaisista muutoksista tarkemmin alla kohdassa ”Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset”. Katso myös esim. PeVL 32/2014 vp, jossa viitataan valtionalouden säästötavoitteeseen mutta todetaan, että ”Tässäkin yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp, s. 2—3).”

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät esimerkiksi saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 2).

Esityksen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta arvioidaan esitysluonnoksen jaksossa 4.2.2.1 (perus- ja ihmisoikeusvaikutukset) ja 4.2.2.3 (Vaikutukset lapsiin ja nuoriin) sekä sääätämisyjärjestysperusteluiden jaksossa 12.2.4 (Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville).

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on mm. yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Säännöksessä ei ole otettu kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan (vrt. HE 309/1993 vp, s 68).

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus, minkä vuoksi esitystä voidaan tavoitteiltaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena. Oikeusministeriö toteaa, että perusoikeuden edistäminen, kuten työllisyyden edistäminen, voidaan pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisena hyväksyttävänä tavoitteena.

Asiassa on arvioitava, ovatko ehdotetut perusoikeuksien rajoitukset välttämättömiä ja tehokkaita siinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat mm. vaatimukset lailla säätämistä, rajoituksen suhteellisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut ovat kattavia ja säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan mm. useaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jotka ovat relevantteja arvioitaessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä vielä selkeämmin ottaa kantaa yksittäisiin perusoikeuksien rajoitusehdotuksiin. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä avata jokaisen perusoikeusrajoituksen osalta erikseen, millä perusteella rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena tavoitteeseen nähden sekä siitä, onko rajoitus myös ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta esille, että muutoksista erityisesti ansiopäivärahan porrastus vaikuttaisi sellaisiin kotitalouksiin, joissa on lapsia. Näissä tapauksissa lapsiperheen työttömyysetuus pieneneisi 20 tai 25 prosenttia suhteessa nykytilaan. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan suoraan tuoda esille, miksi kyseistä ehdotusta voidaan pitää oikeasuhtaisena ja välttämättömänä. Säätämisyjärjestysperusteluiden yhteenveto-jaksossa arvioidaan kaikkien nyt ehdotettujen muutosten perustuslainmukaisuutta yleisellä tasolla, mm. näin: ”Vaikka esitys heikentää joidenkin työttömyysetuuksien määrää, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada työttömyysetuutta joko työmarkkinatukena, peruspäivärahana tai ansiopäivärahana sen perusosan osalta, eikä esitys heikennä näitä etuuden perusmääriä. Esityksen muille rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voidaan pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Perustuslain 19 §:n 2 momentti

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun ohella työttömyyden perusteella.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsivät *olennaista puuttumista* perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 113) tuodaan esille, että perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvan lainsäädännöstä sinänsä riippumaton ja perustuslainsäädännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuus-järjestelmiin. Edelleen esityksessä todetaan, että säännöksen osalta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 10/II).

Kuten esitysluonnoksen sivulla 115 todetaan perustuslakivaliokunnan linjauksiin viitaten: perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ansio-osan keston porrastamista aiemman työssäolon perusteella perustuslain kannalta ongelmallisena (PeVL 25/2013 vp).

Esitysluonnoksen mukaan ansiopäivärahan määrä säilyisi nykyisen suuruisena ensimmäisten 40 työttömyyspäivän ajalta. Tämän jälkeen ansiopäivärahan määrä alentuisi 20 prosenttia. Näin alennettua ansiopäivärahaa maksettaisiin, kunnes ansio-päivärahaa olisi maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä. Jos ansiopäivärahaa edelleen tämän jälkeen maksettaisiin, ansiopäiväraha alenisi 25 prosenttia alkuperäisestä määrästä.

Esitysluonnoksen sivulla 47 todetaan, että 20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 14 euroa eli noin 300 euroa kuukaudessa, ja 25 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 15,5 euroa eli noin 330 euroa kuukaudessa. Esitysluonnoksen monessa kohtaa (esim. s. 121) todetaan, että esityksellä ei kuitenkaan puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon. Esitysluonnoksen sivulla 115 todetaan, että sääntely ei aseta ihmisiä kohtuuttomaan asemaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei saada suoraa johtoa siihen, milloin heikennys muodostuu sillä tavalla merkittäväksi, että se ilman kompensoivia toimia tarkoittaisi olennaista heikennystä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä mainittujen ehdotusten vaikutusta etuuskien tasoon ei voida pitää aivan vähäisenä (vrt. esim. perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 40/2018 vp, s. 3 ja PeVL 47/2017 vp, s. 4, ”suhteellisen vähäinen vaikutus”). Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä arvioida erikseen myös sitä, merkitsevätkö ehdotetut muutokset olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3). Arvioinnissa tulisi huomioida samaan ryhmään kohdistuvien muiden ns. säästölakien yhteisvaikutukset.

Ehdotettujen muutosten tulee olla myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Esitysluonnoksessa (s. 116-) käsitellään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamia kannanottoja. Samassa yhteydessä todetaan mm. näin: ”Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä 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 riittävydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä on omat maksukatonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.”

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

”Hallituksen esityksessä (s. 123—125) on todettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Perusteluissa on myös selostettu esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ja TSS-komitean soveltamiskäytäntöä.

(20) Perustuslakivaliokunta toteaa aikaisempiin kannanottoihinsakin (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp) viitaten, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määritellyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta toistaa suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.”

Lisääntynyt tarve hakea toimeentulotukea

Oikeusministeriö pitää jossain määrin ongelmallisena sitä, että esitettyjen muutosten arvioidaan joiltakin osin ohjaavat etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi.

Esitysluonnoksessa (s. 117-118) todetaan ehdotettujen muutosten vaikutuksesta toimeentulotuen tarpeeseen seuraavaa:

”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. Esityksessä on arvioitu, että noin 3 000 henkilön ansiopäiväraha alenisi

peruspäivärahan suuruiseksi. Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnoissaan PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp pitänyt huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaammin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin ja lausunnossaan PeVL 21/2016 vp valiokunta on asiakasmaksuja arvioidessaan katsonut, että perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin, tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi viitata myös perustuslakivaliokunnan tuoreimpaan samaa lakia koskevaan lausuntoon PeVL 16/2023 vp, jossa on niin ikään esitetty, että perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Kyseisessä lausunnossa todetaan mm. näin:

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

Yhdenvertaisuus ja vammaisten henkilöiden oikeudet

Esitysluonnoksessa käsitellään vammaisten henkilöiden oikeuksia ja muun muassa tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Esityksessä olisi perusteltua käsitellä myös yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa ja säännöstä positiivisesta erityiskohtelusta.

Osastopäällikkö, ylijohhtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Yrsa Nyman

Liitteet

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi STM SVO Etuusyksikkö, Marjaana Maisonlahti

VN/23793/2023-OM-46

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: