

Asia: VN/9365/2025

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko teillä lausuttavaa esityksestä yleisesti?

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Esitysluonnoksessa on lyhyesti käsitelty ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, lähinnä sen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Jaksossa on todettu, että korvauksettoman määräajan asettaminen ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä voi aiheuttaa työnhakijalle tarvetta turvautua perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen, käytännössä

toimeentulotukeen. Seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika olisi kuitenkin vielä melko lyhyt jakso, jolta etuutta ei makseta. Jaksossa on arvioitu myös työssäolovelvoitteen vaikutuksia ja lähinnä etuusoikeuden palauttamismahdollisuuksia perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Tältä osin ei kuitenkaan ole arvioitu työttömyysetuusoikeuden menettämistä toistaiseksi perustoimeentulon turvan kannalta eikä tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Nyt säädettäväksi ehdotetuilla työttömyysturvaseuraamuksilla on yhteys lausuntokierroksilla oleviin toimeentulotuen kokonaisuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sekä hallituksen esitykseen yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi. Viittaan edellä mainituista hallituksen esityksistä antamiini lausuntoihin OKV/1129/21/2025 ja OKV/1071/21/2025. Toimeentulotuen kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan toimeentulotukilain 10 §:ssä säädettäisiin alennetusta perusosasta seuraavasti: ”Sellaisen henkilön perusosan suuruutta alennetaan 20 prosenttia, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on menetellyt työvoimapolitiittisesti moitittavasti siten, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 a luvun perusteella oikeutettu

työttömyysetuuteen määräaikaaisesti tai toistaiseksi taikka ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on jättänyt hakematta koulutukseen, aiheuttanut omalla menettelyllään sen, ettei häntä ole valittu koulutukseen, keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin,

että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen. Kun perusosan suuruutta on jo alennettu yhden kuukauden ajan 20 prosenttia ja perusosan alentamisen edellytykset jatkuvat seuraavallekin kuukaudelle, perusosan alentamista jatketaan 40 prosentilla alennettuna niin kauan kuin perusosan alentamisen edellytykset täyttyvät. Jos henkilön työttömyysetuus on 1 momentissa mainituista syistä katkaistu enintään kalenterikuukauden ajaksi, toimeentulotuen perusosan alentaminen kestää yhden kuukauden. Jos henkilön työttömyysetuus on 1 momentissa mainituista syistä katkaistu pidemmäksi ajaksi kuin kuukaudeksi, toimeentulotuen perusosan alentaminen kestää niin monta kuukautta kuin työttömyysetuuden katkos kestää

täysiksi kalenterikuukausiksi mitoitettuna. Tilanteissa, joissa työttömyysetuutta ei makseta 1 momentissa mainituista syistä toistaiseksi, toimeentulotuen perusosan suuruuden alentaminen jatkuu kuusi kuukautta. Perusosan alentaminen lakkaa tällöin kuitenkin aikaisemmin, jos henkilön työttömyysetuusoikeus palautuu aikaisemmin tai häntä ei ole enää pidettävä työttömänä.”

Esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jaksossa todetaan, ”että perusosan alentamiseen säädetystä kahden kuukauden aikarajasta, jonka

mukaan alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien, luovuttaisiin. Tarkoituksena olisi tältä osin ensinnäkin se, ettei toimeentulotuella ”paikattaisi” täysimääräisesti työttömyysetuuden maksun keskeytyksiä, jotka johtuvat tuensaajan tekemistä työvoimapolitiittisesti moitittavana pidetyistä menettelyistä. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perusosan alentamiseen johtavalla kieltäytymisellä tai laiminlyönnillä voi olla ajallisesti rajoittamatonta merkitystä perusosan alentamista koskevan pykälän soveltamisessa (PeVL 31/1997 vp, s 5). Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen alentaminen jatkuisi tilanteissa, joissa alentaminen johtuu työttömyysetuuden määräaikaaisesta katkeamisesta, korkeintaan niin kauan, kuin katkos kestää täysiksi kalenterikuukausiksi mitoitettuna. Tilanteissa, joissa perusosaa olisi alennettu sen

vuoksi, että työttömyysetuuden katkos kestää toistaiseksi, alentaminen jatkuisi enintään kuusi kuukautta. Jos tuon kuuden kuukauden aikana henkilön

työttömyysetuusoikeus palautuisi tai häntä ei olisi enää pidettävä työttömänä, perusosan alentaminen lakkaisi jo seuraavasta kuukaudesta lukien kestäen kuitenkin aina vähintään kaksi kuukautta.”

Yhteenvedon voidaan todeta, että työttömyysturvaseuraamukset ankaroituvat voimassaolevaan verrattuna, koska korvaukseton määräaika asetetaan jo ensimmäisestä laiminlyönnistä ja työttömyysetuusoikeus menetetään toistaiseksi jo toisesta laiminlyönnistä. Muutoksia voi pitää merkittävinä. Tällöin työnhakijat ohjautuvat toimeentulotuen piiriin.

Perustoimeentulotukeen ehdotettu säännös perusosan alentamisesta kohdistuisi erittäin tuntuvasti varsinkin työnhakijaan, joka on menettänyt työttömyysetuusoikeutensa toistaiseksi, kun perusosaa voitaisiin alentaa jopa 40 prosentilla kuuden kuukauden aikana. Alennettu perusosa kuukauden ajalta koskisi ehdotettujen säännösten mukaan myös työnhakijaa, jolle on asetettu seitsemän päivän korvaukseton määräaika.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana etuudensaajien ohjautumista viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen piiriin muun muassa lausunnoissaan PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli. Toimeentulotuen saajien työllistyminen on yleisesti todettu vaikeammaksi ja lisäksi toimeentulotuki on perhekohtainen tuki.

Nyt kyseessä olevalla hallituksen esityksellä ja toimeentulotuen uudistamista koskevalla hallituksen esityksellä sekä myös yleistukea koskevalla hallituksen esityksellä on perusoikeuksien toteutumiseen kohdistuvia yhteisvaikutuksia, joita tulisi esityksessä laajemmin ja tarkemmin arvioida.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt valmistelevien ministeriöiden huomiota hallituksen esitysten yhteisvaikutusten arviointiin 29.1.2024 muun muassa ns. säästölakiesityksistä tehtyihin kanteluihin antamassaan päätöksessä OKV/1772/10/2023. Päätöksen mukaan yhteisvaikutusten arviointi ei vastannut perustuslakivaliokunnan käytännön asettamia vaatimuksia ja tähän kiinnitettiin huomiota myös oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa (oikeuskanslerin lausunnot OKV/1654/21/2023, OKV/1769/21/2023 ja OKV/1739/21/2023).

Esitykseen olennaisesti sidoksissa olevat muut hallituksen esitykset ja niissä ehdotetut muutokset on välttämätöntä tuoda esityksessä esiin. Esitykset tulee myös saattaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittäminen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioiminen on ylipäättään mahdollista ja siihen jää riittävästi aikaa.

Ehdotettuja säännöksiä ja erityisesti työssäolovelvoitetta tulisi arvioida myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Mahdollisuudet täyttää työssäolovelvoite voivat muun muassa alueellisesti olla hyvin erilaiset riippuen tarjolla olevista työpaikoista tai työllisyyspalveluista. Myös joillakin henkilöryhmillä, esimerkiksi alentuneen työkyvyn omaavilla henkilöillä tai maahanmuuttajilla voi olla muita heikommat mahdollisuudet täyttää työssäolovelvoite.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset –jaksoa tulisi edellä esitetyn perusteella täydentää.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Työttömyysetuusoikeuden menetyistä määrääjäksi ja toistaiseksi tulisi arvioida suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys –jaksossa laajemmin perustuslain 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvan kannalta sekä lisäksi perustuslain 19 §:n 1 momentin välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon tarve turvautua toimeentulotukeen ensisijaisen etuuden menetyksen vuoksi sekä työttömyysturvaseuraamuksien vaikutukset toimeentulotukeen ja ehdotettujen edellä mainittujen uudistusten yhteisvaikutukset. Jaksossa tulisi myös laajemmin selostaa perustuslakivaliokunnan näitä seikkoja koskevaa tulkintakäytäntöä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös katsonut, 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 huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL16/2023 vp).

Lisäksi työssäoloelveloitetta olisi arvioitava perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Lausuntopyynnön mukaan esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyysturvaseuraamuksia ja vahvistaa ohjaavalla vaikutuksella työnhakijoiden työnhakua, osallistumista heille järjestettävään palveluprosessiin sekä osallistumista työnhakua ja työllistymisen edistämistä tukeviin muihin palveluihin.

Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetut muutokset ja varsinkin niiden yhteisvaikutukset toimeentulotuen uudistuksen kanssa edellyttävät työnhakijoiden kattavaa neuvontaa. Jos palveluperiaate ja neuvonta eivät toteudu asianmukaisesti, työnhakijan oikeusturva ja oikeus perustoimeentulon turvaan voi vaarantua, kun työnhakija ei mahdollisesti ole selvillä velvollisuuksistaan. Palveluperiaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa asiakkaalle asianmukaista palvelua sekä osana tätä myös tarpeellista neuvontaa asian hoidossa. Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen antamien tietojen ja neuvonnan on oltava ajantasaista, oikeasisältöistä ja virheetöntä sekä selkeää ja asian kohteena olevaa asiakasta mahdollisimman hyvin huomioivaa

sekä hyödyttävää. Tämä on tärkeää, jotta hallinnossa asioiva voi valvoa oikeuksiaan.

Uudistuksen toimeenpanosta on asiakkaiden neuvonnasta todettu kuitenkin ainoastaan, että työnhakijoille suunnattua neuvontamateriaalia tulee päivittää.

Esityksessä olisi arvioitava perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n perusoikeussäännöksen kannalta, miten oikeus hyvään hallintoon kaikille työnhakijoille turvataan. Työnhakijoiden edellytykset toimia niin, ettei työttömyysturvaseuraamuksia aseteta, vaihtelevat, ja asianmukaisen palvelun ja neuvonnan merkitys korostuu. Työllisyyspalveluissa painottuu sähköinen asiointi. Joidenkin työnhakijoiden digitaaliset taidot voivat olla heikot ja tarvittavat laitteet mahdollisesti puuttuvat. Sähköisen asioinnin järjestelmien häiriöt ovat myös mahdollisia. Lisäksi syrjäisillä alueilla voi olla

katvealueita verkkoyhteyksissä ja näillä alueilla ei myöskään välttämättä ole toimipisteitä henkilökohtaiseen asiointiin. Sähköinen asiointi voi olla vaikeaa etenkin ulkomaalaistaustaisille. Mahdollisuudet henkilökohtaiseen asiointiin vaihtelevat, eikä niitä ole kaikkialla tarjolla ainakaan kohtuullisen matkan päässä.

2. Onko teillä lausuttavaa säädösehdotuksesta ja sen perusteluista?

-

3. Onko teillä lausuttavaa esityksen vaikutusarvioista?

-

4. Tulisiko työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n soveltamisalaa laajentaa uusiin työnhakijaa etuuden saamisen edellytyksenä velvoittaviin toimiin? Mitä nämä toimet olisivat ja miksi velvoittavuutta tulisi laajentaa niihin? Jos mahdollista, esittäkää myös arvio mahdollisen laajennuksen vaikutuksista.

-

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri