

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, työttömyyskassalain muuttamisesta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten soveltaminen olisi porrastettu niin, että voimaantulosta alkaen sovellettaisiin omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen vaikutusta koskevia ehdotuksia, 1.4.2024 alkaen sovellettaisiin lapsikorotuksen poistamista ja sovittelun suojaosan poistamista koskevia ehdotuksia ja 2.9.2024 alkaen sovellettaisiin työssäoloehtoja koskevia ehdotuksia.

## Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion lähtökohtia*

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia ja seitsemää muuta lakia. Muutokset koskevat palkansaajan työssäoloehto, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

(2) Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan muutettavaksi siten, että työssäoloehto määräytyy jatkossa palkkatyöstä saatujen vakuutusenaisten tulojen perusteella. Palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan pidennettäväksi nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Työttömyysetuuden sovittelusta ehdotetaan poistettavaksi niin kutsuttu suojaosa eli se osa tuloa, jota ei huomioida sovittelun työttömyysetuuden määrän laskennassa. Etuusoikeuden alkamisen osalta omavastuu-aikaa ehdotetaan pidennettäväksi viiden päivän työttömyyttä vastaavasta ajasta seitsemään työttömyyspäivään. Työttömyysetuuden lapsikorotukset ehdotetaan poistettavaksi. Lisäksi ehdotetaan, että yli kaksi viikkoa kestävä kokoaikatyön päättyessä maksettava lomakorvaus estää työttömyysetuuden maksamisen ajalta, jolle lomakorvaus jaksotetaan.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70).

(4) Työttömyysetuuden lapsikorotusten poistamisen voidaan katsoa olevan merkityksellistä myös suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 3/II, PeVL 12/1995 vp, s. 2/II). Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71—72 ja PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki kuitenkaan määritä, millä keinoin tämä velvoite toteutetaan (PeVL 12/1995 vp, s. 2/II).

#### *Esityksen tavoitteet*

(5) Hallituksen esityksen (s. 6) mukaan viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Esityksen mukaan velkaantumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista. Esityksen perustelujen (s. 22) mukaan esityk-

## Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

sen tavoitteena on yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla työttömyysetuusmenon tavoitellaan vähentyvän noin 500 miljoonalla eurolla, mikä vahvistaisi julkista taloutta nettomääräisesti noin 250 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tavoitellaan vahvistuvan myös työllisyysvaikutuksen kautta. Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioitu työllisyysvaikutus on noin 20 000 henkilöä, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

(6) 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). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännöshdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja pyrittiin varmistamaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2—3 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8). Valiokunta on katsonut näiden lähtökohtien soveltuvan myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn tukemiselvoitteen valtiosääntöiseen arviointiin (PeVL 32/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Valiokunta on siten pitänyt valtionalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon.

(7) Ehdotetun sääntelyn tavoite työllisyyden lisäämisestä kiinnittyy lisäksi perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämiselvöllisyyteen. 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). Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetyt arviot työllisyyden vahvistumisesta lakiesityksellä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämiselvoitteen kannalta (ks. PeVL 32/2022 vp, kappale 3).

### *Ehdotetut muutokset*

(8) Etuus oikeuden alkamisen osalta omavastuu-aikaa ehdotetaan hallituksen esityksessä pidentäväksi viiden päivän työttömyyttä vastaavasta ajasta seitsemään työttömyyspäivään. Lisäksi ehdotetaan säädettävän lomakorvauksen jaksottamisesta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut kestoltaan nyt ehdotettua vastaavan työttömyysturvan omavastuuajan pidennyksen olevan vaikutuksiltaan niin vähäinen heikennys, ettei se ollut perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen (PeVL 16/1996 vp). Lisäksi valiokunta on myös aiemmin ottanut kantaa lomakorvauksen jaksottamiseen todeten, ettei se ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, sillä muutoksen tarkoituksena aikana asianomaisen henkilön toimeentulo ei riipu työttömyyspäivärahasta eikä sääntelyyn liity työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (PeVL 16/1996 vp). Valiokunnan mielestä nyt ehdotettua omavastuuajan pidennystä ja lomakorvauksen jaksottamista voidaan arvioida lähtökohtaisesti samoin.

## Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

(9) Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perusoikeus uudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

(10) Perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemiselvelvoitetta (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, PeVL 25/2012 vp, s. 2—3). Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista (PeVL 32/2014 vp, s. 2/I, PeVL 25/2012 vp, s. 2/II).

(11) Hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavan työttömyysturvan lapsikorotuksista. Esityksen perustelujen (s. 68) mukaan lapsikorotusten poisto lisäisi lapsiperheiden toimeentulotuen saantia. Toimeentulokiriippuvuuden kasvu heikentää esityksen (s. 69) mukaan osa-aikaisen työllistymisen kannusteita merkittäväällä tavalla. Kokoaikaiseen työllistymiseen liittyvät kannusteet eivät kuitenkaan heikkenisi. Ehdotetut muutokset eivät hallituksen esityksen (s. 69) mukaan vaikuttaisi kaikista vähävaraisimpien ja pienituloisimpien toimeentulotukea saavien lapsiperheiden tuloihin. Esityksen (s. 125) mukaan erillisellä hallituksen esityksellä tullaan toteuttamaan lapsiperheiden toimeentulon parannuksia nostamalla alle kolmevuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta, kehittämällä opiskelijoiden huoltajakorotusta ja korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti lapsikorotusten poiston osalta huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (s. 124) on vain hyvin suppeasti tehty selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen valvontaelimen, YK:n lapsen oikeuksien komitean, Suomea koskevista kannanotoista ja muusta tulkintakäytännöstä. Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, ettei esityksessä ole lapsikorotusten poiston osalta lainkaan tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista vaan ainoastaan viitattu hallitusohjelmaan (s. 79). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, PeVL 9/2016 vp, PeVL 60/2014 vp).

(13) Kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa lapsikorotuksia. Vaikka ehdotettujen muutosten ei kaikilta osin voida katsoa olevan vähäisiä, eivät nyt ehdotetut työttömyysturvalain muutokset valiokunnan mielestä myöskään muilta osin heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia (ks. myös PeVL

## Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4). Jotta lapsikorotuksia saaneet perheet eivät joutuisi kohuttomiin tilanteisiin, perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä selvittää, olisiko ehdotettuja siirtymäsäännöksiä edelleen kehittämällä muutosten voimaantuloa mahdollista porrastaa siten, että niille, joihin perhekorotusten poistaminen kohdistuu, jäisi ehdotettua enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.

(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 tarkoitettun 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).

### *Esityksen valmistelu*

(15) Hallituksen esityksen (s. 6) mukaan esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja 4.9.—15.9.2023 järjestetyllä lausuntokierroksella, mikä poikkeaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Esityksen perustelujen mukaan lausuntoaika oli ohjeellista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyempi kiireellisestä aikataulusta johtuen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen. Valiokunnan mielestä esityksen vaikutusten arvioinnit ja säätämisyjärjestysperustelut ovat asialliset.

(16) Hallituksen esityksen (s. 117) mukaan samoihin henkilöihin kohdistuvia ristikkäisvaikutuksia syntyy niin kutsuttua indeksijäädytystä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 75/2023 vp) sisältyvistä ehdotuksista, ja lisäksi yleistä asumistukea koskevat muutosehdotukset (HE 74/2023 vp) kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin, joihin hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat. Näitä vaikutuksia on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemissa muistiossa vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Vaikka perustuslakivaliokunnan mielestä kyseistä muistiota voidaan pitää vaikutusten arviointien kannalta sinänsä varsin kattavana, pitää valiokunta ongelmallisena, ettei muistioon sisälly nimenomaista tarkastelua esitysten perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 18). Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 4).

## Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

(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.

(19) Hallituksen esityksessä (s. 123—125) on todettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 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 määriteltyjä 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.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

## Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

Helsingissä 28.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)  
jäsen Teemu Keskiarja ps  
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok (osittain)  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Johannes Koskinen sd  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok (osittain)  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Ville Skinnari sd  
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

**Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

**Eriävä mielipide 1**

**Perustelut**

Korostamme perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden kritiikkiä siitä, että nyt käsiteltävänä olevan kaltaiseen, laajasti yhteiskuntaan vaikuttavaan ja yksittäisen heikossa asemassa olevan henkilön kannalta merkittäväksi luonnehdittavaan esitykseen ei sisälly riittävää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia eikä kaikilta osin kattavaa ja asianmukaista perustuslainmukaisuuden arviointia. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut samanaikaisesti useita eri hallituksen esityksiä, joita on arvioitava 19 §:n 2 ja 3 momenttien kannalta, ja näiden esitysten kokonaisvaikutusten arviointi on ollut hyvin puutteellista. Toisin kuin perustuslakivaliokunnan enemmistö, emme katso, että jäävää epäselvyyttä voidaan käyttää perusteena hyväksyä hallituksen esityksen eteneminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan valvontatehtävä edellyttää, että sen on varmistuttava käsittelemiensä esitysten perustuslainmukaisuudesta ja mikäli tästä ei voida varmistua, ei esitystä voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos perustoimeentuloon kohdistuvien heikennysten tuominen useassa osassa tai vaikutusarviointien puutteellisuus voisi vaikuttaa heikentävästi lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuuteen, asettaisi se pohjimmiltaan kyseenalaiseksi koko nykyisen perustuslain valvontamekanismin.

Myös perustuslakivaliokunnan enemmistön kannassa pidetään ongelmallisena sitä, että hallituksen esityksessä on tehty hyvin suppeasti selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen valvontaelimen, YK:n lapsen oikeuksien komitean, Suomea koskevista kannanotoista ja muusta tulkintakäytännöstä. Hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on huomioitava Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamat ratkaisut ja suositukset. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on 15.2.2023 julkistamassaan päätöksessä katsonut, että työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen taso on riittämätön ja loukkaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklaa. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen noudattamista valvova lapsen oikeuksien komitea kehotti puolestaan 2.6.2023 Suomelle antamissaan päätelmissä välttämään sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin, ja vahvistamaan edelleen toimia, jotka takaavat jokaiselle lapselle riittävän elintason. Päätelmät liittyivät sopimuksen 26 ja 27 artiklaan, jotka koskevat lapsen oikeutta sosiaaliturvaan ja oikeutta riittävään elintason.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vahvistettu, että hallituksen esityksessä esitetyillä, julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella perustuslain 19 §:n momentissa tarkoitettujen etuuksien heikentämistä. Perustuslain vaatimuksia eivät perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3 ja siinä viitatus). Hallituksen esityksessä ehdotetulla työttömyysturvan lapsikorotusten poistamisella olisi hallituksen esityksessä esitettyjen lukujen pohjalta yksilötasolla vaikutuksia, joita on pidettävä olennaisina huomioiden se, miten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin perustuslain 19 §:n 2 momentin suojaamiin etuisuuksiin kohdistuvia leikkauksia arvioinut. Vaikka osa tästä vaikutuksesta korvautuu toimeentulotuella ja yleisellä asumistuella, ei tämä poista esityksen ongelmallisuutta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään ni-



**Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

menomaisesti katsonut, että toimeentuloturva on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen viimekätinen etuus ja lainsäätäjän tulisi pyrkiä välttämään ratkaisuja, jotka siirtävät ihmisiä 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon piiristä viimekätisen turvan piiriin. Lisäksi lapsikorotuksen poiston vaikutus voi yksilötasolla olla näiden mahdollisesti kompensoivienkin elementtien jälkeen merkittävä. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään perusteltu esitettyjen toimien oikeasuhtaisuutta tai välttämättömyyttä sillä tavalla kuin perustuslakivaliokunta ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat perustoimeentuloon puuttuttaessa edellyttäneet.

Näillä perusteilla katsomme, että sääntelyä on lapsikorotusten osalta muutettava siten, että sen vaikutukset lapsiperheisiin muodostuvat merkittävästi ehdotettuja vähäisemmiksi, ja tällainen muutos olisi asetettava edellytykseksi 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että lausunto hyväksytään muuten valiokunnan päätöksen mukaisena, paitsi kappale 12 sekä valiokunnan päätösesitys hyväksytään muutettuina (**Eriävän mielipiteen muutosehdotukset**).*

***Eriävän mielipiteen muutosehdotukset***

(14) Vaikka ehdotettujen työttömyysturvan muutosten ei voida katsoa olevan vähäisiä, eivät ne kuitenkaan heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että ehdotettua sääntelyä olisi tällä perusteella kauttaaltaan pidettävä perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisena (ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun lapsikorotusten poistamisen voidaan kuitenkin katsoa merkitsevän olennaista heikennystä perustoimeentuloon ja perheille kohdistettuun tukeen. Valiokunta ei ole myöskään hallituksen esityksessä lapsiperheiden toimeentulon parannuksista esitettyjen tietojen perusteella voinut vakuuttua siitä, että nämä toimenpiteet kompensoisivat ehdotetut heikennykset. Sääntelyä on siksi lapsikorotusten osalta muutettava siten, että sen vaikutukset lapsiperheisiin muodostuvat merkittävästi ehdotettuja vähäisemmiksi. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

---

**VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Perustuslakivaliokunta esittää,

**Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan lapsikorotuksen poiston vaikutuksista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28.11.2023

Johannes Koskinen sd  
Johanna Ojala-Niemelä sd  
Fatim Diarra vihr  
Ville Skinnari sd  
Maria Guzenina sd

**Valiokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

**Eriävä mielipide 2**

**Perustelut**

Lapsen oikeuksien komitea toteaa lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan (*General Comment No. 19 [2016] Public budgeting for the realization of children's rights [art. 4]*), että valtioiden tulee välttää heikentäviä toimia suhteessa lasten taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Yleiskommentin mukaan jopa talouskriisin aikana lapsiin, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin, kohdistuvien heikennysten tulee olla viimesijaisia. Lapsen oikeuksiin kohdistuvien heikennysten tulisi olla välttämättömiä, kohtuullisia, oikeasuhtaisia, syrjimättömiä ja väliaikaisia.

Lapsen oikeuksien komitea on Suomelle 2.6.2023 antamissaan suosituksissa kehottanut Suomea välttämään köyhyys- ja syrjäytymisriskissä oleviin lapsiin kohdistuvia sosiaaliturvan leikkauksia.

Esitetyn lapsikorotuksen poiston perusteluna ovat taloudelliset säästötavoitteet. Hallituksen esityksen mukaan esitystä valmisteltaessa ei ole tehty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia. Lapsiin kohdistuvien leikkausten viimesijaisuuden edellyttämää välttämättömyyttä ei ole perusteltu eikä vaihtoehtoja arvioitu lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Esitys on tältä osin ristiriidassa Suomea sitovan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Työttömyysturvan lapsikorotuksia ei voida esityksen perustelujen ja valiokunnalle toimitetun selvityksen perusteella poistaa tavallisella lailla. Tätä koskevat ehdotukset tulisi poistaa esityksestä. Tämän tulisi olla edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1., 3., 4., 5. ja 6. lakiehdotus kuitenkin vain, jos lapsikorotusta koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 28.11.2023

Anna Kontula vas