

26.10.2023

Dnro TAS/664/2023

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp.)

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolain) noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu edistää myös tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista ja antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, joka toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut hallituksen esitystä toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa koskee myös lainsäätäjää

Velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa säädetään perustuslain (731/1999) 6 §:ssä.

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä (1 §). Tasa-arvolaisissa säädetään lisäksi viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee esimerkiksi luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. (4 §).

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa siitä, että velvollisuus edistää tasa-arvoa koskee myös lainsäätäjää.

Hallituksen esityksen ehdotukset heikentävät naisten asemaa ja vaikuttavat negatiivisesti sukupuolten tasa-arvoon

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa työllisyysturvalakia. Ehdotetut muutokset koskevat esimerkiksi palkansaajan työssäoloehto, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Esityksestä käy ilmi, että ehdotukset kohdentuvat eri tavalla naisiin ja miehiin. Esitykseen sisältyvistä arvioista käy ilmi, että ne vaikuttavat heikentävästi erityisesti naisten asemaan. Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan ehdotuksia tarkemmin sukupuolten tasa-arvon kannalta.

Työssäoloehdon muuttaminen

Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan muutettavaksi siten, että työssäoloehto määräytyisi jatkossa työstä saatujen tulojen perusteella. Lisäksi työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Työaikajärjestelyiltään epätavallisia aloja koskevat poikkeukset opettajien, kotityöntekijöiden ja luovaa tai esityksellistä työtä tekevien kohdalla kumoutaisiin.

Käytännössä työssäoloehdon pidentämistä koskeva ehdotus tarkoittaa sitä, että osa nykyisen työssäoloehdon täyttäneistä työnhakijoista saisi jatkossa perus- ja ansiopäivärahan sijaan matalampaa työmarkkinatukea. Hallituksen esitykseen sisältyvän esimerkkilaskelman mukaan tämä tarkoittaisi yksittäistapauksessa jopa noin 830 euroa pienempää työttömyysetuutta kuussa (HE 73/2023, s. 28).

Hallituksen esityksen mukaan työssäoloehdon pidentyminen vaikuttaa useammin naisiin kuin miehiin kaikissa muissa ikäluokissa kuin 50 vuotta täyttäneissä (HE 73/2023, s. 29). Muutos kohdistuisi erityisesti 30–39 -vuotiaisiin naisiin (Emt., s. 67). Muutos koskettaisi myös määrällisesti laajaa ihmismäärää. Valtiovarainministeriön on arvioinut muutoksen koskettavan noin 18 000 henkilöä (Emt., s. 27).

Työssäoloehdon pidentäminen vaikuttaa lisäksi erityisesti naisvaltaisilla aloilla, joilla alle vuoden mittaiset määräaikaisuudet ovat tavanomaisia. Esimerkkinä mainitaan opetusala, jossa lukuvuoden mittaista sijaisuutta tekevä opettaja tai koulunkäyntiavustaja ei saisi jatkossa kartutettua työssäoloehto (HE 73/2023, s. 30).

Työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi vaikuttaa puolestaan erityisesti sellaisiin henkilöihin, jotka tekevät useita erillisiä työjaksoja. Esimerkkeinä mainitaan työntekijät, joilla on epäsäännöllistä osa-aikatyötä tai keikkatyötä tekevät työntekijät. Myös tämä muutos koskisi määrällisesti

isoa joukkoa ihmisiä, sillä tällaisia henkilöitä arvioidaan olevan 37 % ansio-päivärahan saajista. (HE 73/2023, s. 31)

Ehdotuksien vaikutusarvioinnin kannalta on syytä tarkastella vielä edellä sanottua laajemmin määräaikaista ja osa-aikaisia työsuhteita sekä raskaus- ja perhevapaasyrjintää. Tilastokeskuksen¹ mukaan Suomessa oli 365 000 määräaikaista palkansaajaa vuonna 2021. Näistä naisia oli 214 000 ja miehiä 151 000. Määräaikaisten määrä oli kasvanut edellisvuodesta 43 000. Määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä. Vuonna 2021 naispalkansaajista 19 % ja miespalkansaajista 14 % työskenteli määräaikaaisessa työsuhteessa. Määräaikaaisuuden syyksi ilmoitettiin pääsääntöisesti (71 %) pysyvän työn puute. Uusista työsuhteista lähes puolet oli määräaikaista. Naisilla oli näin miehiä useammin.

Vuonna 2021 osa-aikatyötä teki 473 000 työllistä, mikä oli 19 % kaikista työllisistä. Osa-aikatyötä tekevästä oli naisia 264 000 (24 %) ja miehiä 122 000 (13 %). Osa-aikatyötä tekeviä oli 58 000 enemmän kuin edellisenä vuonna. Osa-aikatyötä tekevästä 118 000 olisivat halunneet tehdä koko-aikaista työtä.

Raskaus- ja perhevapaasyrjintä on valitettavan yleistä Suomessa. Se näkyy myös tasa-arvovaltuutetulle tulevaisuutta koskeissa yhteydenotoissa. Raskaus- ja perhevapaasyrjintään liittyvät yhteydenotot ovat tyypillisimpiä syitä yhteydenottoon. Ne koskevat esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden keston rajoittamista raskauden ja perhevapaiden vuoksi tai hankaluuksia työhön paluussa perhevapaan jälkeen.

Tasa-arvovaltuutettu onkin esittänyt eduskunnalle vuosina 2018 ja 2022 antamissa kertomuksissa, että määräaikaisten työntekijöiden raskausyrjintäsuoja vahvistettaisiin palvelussuhdelaeissa. Palvelussuhdelainsäädännössä tulisi olla kieltä jättää määräaikainen palvelussuhde uusimatta raskauden tai perhevapaan perusteella sekä kieltä rajoittaa se kestävänsä vain raskaus- tai vanhempainvapaan alkuun.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan määräaikainen työsuhteiden olisi jatkossa mahdollista tehdä vuodeksi ilman erityistä perustetta. Tämän kirjauksen mahdollinen toteuttaminen yhdessä työttömyysturvainsäädäntöön nyt ehdotettujen muutoksien kanssa kohdentuu erityisesti synnytysikäisiin naisiin.

Tasa-arvovaltuutettu esittää edellä sanotun perusteella erittäin vakavan huolensa ehdotettujen muutoksien vaikutuksesta naisiin ja sukupuolten tasa-arvoon.

¹ <https://www.stat.fi/julkaisu/cl2yinm5hzj1l0dw2f2b376he>

Työttömyysetuuden sovittelu

Soviteltua työttömyysetuutta maksetaan henkilölle, jos hän on ottanut vastaan osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä. Työttömyysetuuden sovittelusta ehdotetaan poistettavan niin kutsuttu suojaosa eli se osa tuloa, jota ei huomioida sovittelun työttömyysetuuden määrän laskennassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että niin sanottua omavastuuaikaa pidennettäisiin nykyisestä viidestä päivästä seitsemään päivään. Lisäksi yli kaksi viikkoa kestävänsä kokoaikatyön päättyessä maksettava lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden maksamisen ajalta, jolle lomakorvaus jaksotetaan.

Omavastuupäivien lisäyksen arvioidaan koskevan vuosittain noin 180 000 työttömäksi jäänyttä henkilöä tai työssäoloehdon uudelleen täyttävää etuuden saajaa. Vuosilomakorvauksen jaksotuksen poistaminen vaikuttaisi vuosittain puolestaan noin 95 000 työttömäksi jäävään. (HE 73/2023, s. 34).

Hallituksen esityksessä on arvioitu lomakorvauksen jaksotuksen ja omavastuuajan kohdistumista myös sukupuolen perusteella. Lomakorvausten jaksotuksen poistaminen vaikuttaisi enemmän naisiin kuin miehiin, koska naiset ovat saaneet miehiä enemmän jaksotuspäätöksiä ikäluokissa 30–59 -vuotiaat. Ainoastaan nuoremmassa ikäryhmässä (20–29-vuotiaat) miehet ovat saaneet naisia enemmän jaksotuspäätöksiä. Ansiopäivärahan omavastuujaksoja on naisilla miehiä enemmän kaikissa muissa ikäryhmässä lukuun ottamatta nuorimpia ja vanhimpia ikäluokkia (eli 20–24 -vuotiaat ja 55–60 -vuotiaat). (HE 73/2023, s. 36–37).

Hallituksen esityksen mukaan suojaosan poiston vaikutuksien arvioidaan painottuvan naisiin. Sovittelun päivärahan saajista naisia oli 64 % vuonna 2022 (Kelan työttömyysetuuksien saajista 61 %). Naiset ovat enemmistönä sovittelun ansiopäivärahan tai sovittelun työttömyysetuuden saajissa kaikissa ikäryhmässä. (HE 73/2023, s. 42).

Suojaosasta luopuminen vaikutusten kohdentumisen naisiin kerrotaan johtuvan työmarkkinoiden segregaatiosta. Osa-aikatyö on yleistä esimerkiksi naisvaltaisilla palvelualoilla. Esimerkiksi Palvelualojen työttömyyskassasta työttömyysetuutta saaneista 60 % sai sovittelua työttömyysetuutta. (HE 73/2023, s. 44).

Tasa-arvovaltuutettu ilmaisee vakavan huolensa työttömyysetuuden sovitteluun ehdotettujen muutoksien osalta. Sukupuolten tasa-arvon kannalta ei voi pitää hyväksyttävänä muutosehdotuksia, jotka kohdistuvat näin voimakkaasti pääsääntöisesti naisiin.

Työttömyysetuuden lapsikorotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuksiin maksettavasta lapsikorotuksesta luovuttaisiin.

Esityksen mukaan lapsikorotuksia maksettiin vuonna 2022 ansiopäivärahassa noin 81 000 etuudensaajalle eli noin 31 % kaikista ansiopäivärahan saajista sai korotuksen. Lapsikorotuksista 58 % maksettiin naisille ja 42 % miehille. (HE 73/2023, s. 44).

Esityksen mukaan lapsiperheissä äiti sai useammin työttömyysetuutta kuin isä. Esityksessä arvellaan, että tämä voisi liittyä esimerkiksi naisvaltaisen kaupan alan osa-aikatyöhön. Tästä ei kuitenkaan ole tutkimukseen perustuvaa tietoa. (HE 73/2023, s. 44).

Lapsikorotuksen poistolla on vaikutus myös elatusvelvollisuuden toteutumiseen (HE 73/2023, s. 47). Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että ehdotettuja muutoksia tulisi arvioida vielä tarkkaan erityisesti yhden vanhemman perheiden näkökulmasta.

Suomessa on 120 000 yhden vanhemman perhettä, joissa on 184 000 lasta. Yksinhuoltajista valtaosa on äitejä (87 %). Ehdotuksilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia paitsi näiden perheiden toimeentuloon, mutta myös sukupuolten tasa-arvoon ja lapsiperheköyhyyteen.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut 12.10.2023 lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveystieteille. Lausunnon mukaan arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikutustenarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon muut valmisteilla olevat sosiaaliturvaan liittyvät uudistukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Arviointineuvosto on pitänyt tärkeänä arvioida myös sitä, miten ehdotukset vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksiin ja kohdistuvatko vaikutukset samoihin ihmisryhmiin.

Tasa-arvovaltuutettu yhtyy lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksiin. Valtuutettu muistuttaa myös siitä, että Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut 15.2.2023 antamassaan ratkaisussa Suomen sosiaaliturvan tason liian alhaiseksi. Ratkaisussa on tarkasteltu muun muassa työttömyysturvan peruspäivärahan, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. Komitea totesi vähimmäisetuudet liian mataliksi kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Tässä linkki [ratkaisuun](#). Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että eduskunta ottaa huomioon tämän ratkaisun.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen

Erityisasiantuntija

Pirkko Janas

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.