

Lausunto

18.09.2023

Asia: VN/22365/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International lausuu esitysluonnoksesta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kunnioittavasti seuraavaa:

ESITETYT MUUTOSEHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasoa lasketaan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan laskukaavaa muutetaan siten, että jatkossa kuntoutusrahassa olisi vain yksi vähimmäismäärä, sekä vain yksi laskukaava vähimmäismäärän ylittäville kuntoutusrahoille.

Esityksellä tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan valtion talouden tasapainottamista ja säästöjä julkiselle sektorille. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa kuntoutusetuusjärjestelmää ja saattaa kuntoutusrahaetuksia saavat keskenään yhdenvertaiseen asemaan.

Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan ja nuoren kuntoutusrahaa nostettiin vuonna 2017. Nostamisen tavoitteena oli edistää osatyökykyisten työllistymistä ja kuntoutumisen toteutumista. Lakimuutos perustui työryhmän arvioon, että korotus lisäisi nuoren mahdollisuuksia ja motivaatiota hakeutua hänen tilanteeseensa sopivaan kuntoutukseen työkyvyttömyyseläkkeen tai työttömyysetuuden sijaan. Ehdotuksen arvioitiin vähentävän nuorten syrjäytymistä ja siitä aiheutuvia kustannuksia, etenkin pitkällä aikavälillä. Nuoren kuntoutusrahan tavoitteina on

varmistaa nuoren ammatillisen kuntoutumisen käynnistyminen ja toteutuminen, parantaa nuoren työllistymisedellytyksiä sekä turvata toimeentuloa. Sitä myönnetään 16–19-vuotiaille.

Kuntoutusrahan saajien määrä onkin kasvanut. Vuonna 2015 nuoren kuntoutusrahan saajia oli 7 729 ja vuonna 2021 13 966. Vuoden 2021 lopussa yli 90 prosentilla nuoren kuntoutusrahaa saavista oli jokin mielenterveyden tai käyttäytymisen häiriö.

Kuntoutusrahan leikkaus osuu osin samoihin ihmisryhmiin kuin hallituksen valmistelemat muut sosiaaliturvaleikkaukset. Esimerkiksi vuonna 2021 22 prosenttia nuoren kuntoutusrahan saajista sai perustoimeentulotukea ja 33 prosenttia sai yleistä asumistukea. Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, että esitetyt muutokset lisäävät toimeentulotuen ja yleisen asumistuen tarvetta.

IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ESITYSLUONNOKSESSA

Hallituksen esitysluonnos ei sisällä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esityksessä arvioidaan pinnallisesti vaikutuksia tiettyihin ryhmiin, kuten lapsiin ja vammaisiin henkilöihin, mutta vaikutuksia ei arvioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Amnesty pitää tätä Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta moitittavana, kun kyseessä on esitysluonnos, jonka muutokset vaikuttaisivat jo valmiiksi heikossa asemassa olevien ihmisten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.

Osiassa 'Vaikutukset kotitalouksiin' todetaan muutosten "voivan" heikentää kotitalouksien taloudellista tilannetta. Amnesty katsoo, että heikennys on ilmeinen. Heikennykset kohdistuvat haavoittuviin ihmisryhmiin, kuten kuntoutusta tarvitseviin nuoriin ja nuoriin aikuisiin sekä työikäisiin, joilla voi olla lapsia huollettavanaan.

Osiassa 'Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset' todetaan, että esitetyt muutokset voivat heikentää nuorten ja aikuisten motivaatiota osallistua ja sitoutua kuntoutukseen. Tämä puolestaan vaikuttaa ihmisen mahdollisuuksiin siirtyä tai palata työelämään. Esitysluonnoksessa todetaan, että nuorten työkyvyttömyyseläkkeiden määrä voi lisääntyä esitettyjen muutosten vuoksi. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti hallituksen työllisyystavoitteisiin.

Työttömyys on vakava ongelma Suomessa. Valtiolla on perustuslain 18 § 2 momentissa säädetty velvollisuus edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön. OECD on arvioinut ('A People-centred perspective on employment barriers and policies: Faces of joblessness in Finland', 2020), että terveysongelmat muodostavat yleisimmän työllistymisen esteen Suomessa. Amnesty korostaa, että valtiolla on velvollisuus tehdä aktiivisia toimenpiteitä, joilla edistetään ihmisten työkykyisyyttä, kuten turvata pääsy riittäviin terveyspalveluihin ja kuntoutukseen. Vain näin voidaan turvata perus-

ja ihmisoikeuksien, kuten oikeus työhön, terveyteen ja toimeentuloon, toteutuminen Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Esitysluonnoksessa esitetyt muutokset eivät edistä nuorten kuntoutumista ja siten mahdollisuuksia työllistyä. Ne eivät myöskään edistä hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista.

Esitysluonnoksessa katsotaan, että heikennykset voivat olla perusteltuja yhdenvertaisuuden näkökulmasta, sillä heikennysten jälkeen vähimmäismääräiset kuntoutusrahat olisivat samansuuruisia. Esitysluonnoksen mukaan olisi epäyhdenvertaista, että nuoret 16–19-vuotiaat saisivat korkeampaa kuntoutusrahaa kuin tavallisen ammatillisen kuntoutusrahan saajat. Samoin esitysluonnoksessa todetaan, että muutosten jälkeen kuntoutusraha olisi tasoltaan lähempänä matalampaa opintotukea. Amnesty katsoo, että ensisijaisesti tulisi selvittää korotusten tarve kaikkien vähimmäismääräisten etuuksien osalta, sillä esimerkiksi vähimmäismääräisen kuntoutusrahan varassa olevan ihmisen toimeentulo ei ole riittävä turvaamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettia, kuten on arvioitu perusturvan riittävyyden arviointiraportissa. Yhdenvertaisuuden edistäminen jo valmiiksi heikossa asemassa olevien taloudellisen tilanteen heikentämisellä ei ole tosiasiallista yhdenvertaisuuden edistämistä. Amnesty muistuttaa, että valtiolla on lapsen oikeuksien sopimuksen pohjalta erityinen velvoite turvata ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista.

Vammaisvaikutusten osalta Amnesty viittaa Näkövammaisten liiton, Kuuloliiton ja Suomen Kuurosokeat ry:n lausuntoihin esitysluonnoksesta ja toteaa, että esitysluonnoksessa esitetyt muutokset eivät edistä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista, ja muistuttaa että valtiolla on velvollisuus edistää vammaisten henkilöiden työkykyä ja mahdollisuuksia työllistyä.

Edellä mainittujen vaikutusarviointien lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen, mutta on huomioitava, ettei tämä voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Säätämisyjärjestysperustelut ovat oikeudellisia, kun taas perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on tarkoitus arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Amnesty pitää esitysmuutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin tulisi sisällyttää kattavat lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksen muutosesityksiä tulisi arvioida myös perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon valossa. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan yleiskommentissa (General Comment No. 19) sopimuksen toimeenpanoa valvova komitea (TSS-komitea) toteaa artiklan 2.1 määräyksiin (velvoite ryhtyä toimiin toteuttaa oikeudet asteittain täysimääräisesti) viitaten, että kuten muidenkin sopimuksen mukaisten oikeuksien kohdalla, on olemassa vahva oletus, että sosiaaliturvaa koskevat heikentävät toimet eivät ole hyväksyttäviä. Valtiolla on todistustaakka osoittaa, että ne otetaan käyttöön vasta, kun on tarkkaan harkittu vaihtoehtoja ja että toimet ovat hyväksyttäviä suhteessa sopimuksen sisältämiin oikeuksiin kokonaisuutena valtion käytettävissä olevien kokonaisresurssien kontekstissa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä, eivätkä kokonaisuutena arvioiden saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu lisäksi painoarvoa heikennyksen suuruudelle. Esimerkiksi PeVL 25/2012 vp, s. 2, jonka mukaan lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että sosiaaliturvaa koskevan säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

Amnesty katsoo, että olisi perusteltua sisällyttää jatkovalmistelussa lakiesitykseen arvio säännösehdotusten suhteesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvan tasosta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyden arviointiraportin havainnot. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea otti 5.3.2021 kantaa sosiaaliturvan tasoon Suomessa ja antoi lisäksi vahvat suositukset siitä, mitä tulee huomioida, jos harkitaan leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä. Komitea esitti huolensa siitä, että vuosien 2015–2019 hallituskauden leikkaukset tekivät sosiaaliturvaetuuksien tasosta riittämättömän ja leikkaukset vaikuttivat kohtuuttomasti jo ennestään heikommassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Komitea vaati Suomea sisällyttämään sosiaaliturvauudistukseen takeet, joilla varmistetaan, että etuuksien taso pysyy riittävänä. Komitea vaati Suomea varmistamaan harkitessa leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, että:

- leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa;
- leikkaukset ovat sikäli välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muihin toimenpiteisiin ryhtyminen tai toimenpiteistä pidättyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta;
- leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin;
- leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

Amnesty huomauttaa, että kun esityksellä haettavat hyödyt ovat ensisijaisesti säästöt ja leikkaukset, jotka kohdistuvat pitkälti jo ennestään heikossa asemassa oleviin ihmisiin ja perheisiin, on erityisen tärkeää tehdä perusteellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Yllä kuvatun heikennyskiellon ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean Suomelle antamien suositusten valossa on välttämätöntä, että lainvalmistelussa arvioidaan kattavasti muita toteuttamisvaihtoehtoja. Näitä ei esitysluonnoksesta löydy. Amnesty pitää muiden toteuttamisvaihtoehtojen puuttumista moitittavana.

Hallituksen esityksen vaikutuksia tulee arvioida yhdessä muiden suunniteltujen toimenpiteiden kanssa. Hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Amnesty kiinnittää huomiota sosiaaliturvaleikkausten yhteisvaikutuksiin sekä kumuloituviin vaikutuksiin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että muutokset lisäävät toimeentulotuen ja yleisen asumistuen tarvetta. Samaan aikaan lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa asumistuesta todetaan, että siinä esitettävien tuensaajien toimeentuloa heikentävien muutosten vaikutuksia kompensoi toimeentulotuki, mikäli henkilö tukea saa. Esitysluonnoksessa työttömyysturvalain muuttamisesta puolestaan todetaan, että siinä esitettyjen muutosten, jotka kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisimpaan kymmenykseen, negatiivisia tulovaikutuksia kompensoivat toimeentulotuki ja asumistuki. Lisäksi esitysluonnoksessa toimeentulotuen muuttamisesta todetaan, että esitetyistä muutoksista voi olla seurauksena täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeen kasvu. Hallitusohjelmassa taas sanotaan, että hallituskauden aikana tullaan uudistamaan ja yhtenäistämään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ohjeita, mikä voi osaltaan vaikuttaa myös näitä tukia koskevaan yksilölliseen harkinnanvaraan tuesta päätettäessä.

Suunnitelluissa muutosesityksissä toimeentulotuki painottuu vahvasti muiden etuuksien puutteita täydentävänä, mitä Amnesty pitää ongelmallisena huomioiden sen luonteen viimesijaisena ja lyhytaikaisena tukena. Erittäin hälyttävää on, että esitysluonnoksessa toimeentulotuen muuttamisesta arvioidaan, että siinä esitetyt muutokset voivat lisätä häättöjen määrää sekä lisätä seurakuntien diakoniatyön ja järjestöjen vapaaehtoisen avun tarvetta. Amnesty toteaa painokkaasti, että on valtion velvollisuus huolehtia oikeuksien toteutumisesta, eikä tätä vastuuta voi siirtää muille toimijoille, kuten seurakuntien diakoniatyölle tai järjestöjen vapaaehtoiselle avulle.

Hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti toimeentulotukea hakevien ja saavien pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Edellä mainittuja muutoksia suunnitellaan ajassa, jolloin elinkustannukset kasvavat paitsi jo pitkään jatkuneen inflaation vuoksi, myös hallituksen arvonlisäverotuksen korotussuunnitelmien vuoksi. Elinkustannusten nousu vaikeuttaa erityisesti pienituloisten asemaa.

AMNESTYN SUOSITUKSET ESITYKSEN JATKOVALMISTELUA VARTEN

Esityksen jatkovalmistelussa siihen tulee sisällyttää perusteellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Arvioinnin tulisi sisältää muun muassa sukupuoli-, vammais-, ja lapsivaikutusten arviointi. Amnesty korostaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida esitysten suhde kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvasta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyuden arviointiraportin havaintoihin.

Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, sillä esitetyt muutokset heikentäisivät taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista Suomessa ja kohdistuvat pitkälti jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ihmisiin.

Amnesty korostaa, että hallituksen suunnitteleminen leikkausten vaikutukset eivät saa kohdistua suhteettomasti tai kumuloitua heikoimmassa asemassa oleviin. Amnestyn arvion mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys, yhdessä muiden suunniteltujen heikennysten ja leikkausten kanssa, on ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Heikossa asemassa oleviin kohdistuvat leikkaukset ja tiukennukset tulisi perua.

Amnesty esittää, että jatkovalmistelussa lakiesitykseen sisällytetään jälkikäteisarvioinnin suunnitelma ja osoitetaan sen toteutukseen riittävä resurssointi. Jälkikäteisarvioinnin tulisi sisältää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkikäteisarviointi, mukaan lukien sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi.

Työttömyysturvaa koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Amnesty katsoo, että yhteisvaikutuksista olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista jo valmisteluvaiheessa.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen lausuntoihin on varattu alle kahden viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä, joka tulee perustella lausuntopyynnössä ja hallituksen esityksessä. Lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavanomaista lyhyempi lausuntoaika johtuu budjettilakien valmisteluaikataulusta. Tämä ei ole riittävä peruste tilanteessa, jossa heikennetään ihmisoikeuksien toteutumista. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika vähentää lainvalmistelun avoimuutta ja heikentää lainvalmistelun laatua. Se myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa. Lainvalmistelussa tulisi kuulla niitä ihmisryhmiä, joihin esitetyt muutokset vaikuttavat – lyhyet lausuntoajat vaikeuttavat heikossa asemassa olevien mahdollisuuksia osallistua ja tulla kuulluksi. Amnesty muistuttaa, että kuulemista voi tehdä myös muilla keinoin kuin lausuntokierroksilla, kuten järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto