

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

Amnesty kannattaa esitysluonnoksen yleistä tavoitetta sosiaaliturvan yksinkertaistamisesta. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen on viime vuosikymmeninä ollut enimmäkseen pistemäistä, ja lopputuloksena on kehittynyt varsin monimutkainen järjestelmä. Etuusjärjestelmän monimutkaisuus muodostaa etuuksia tarvitseville ihmisille esteitä tarvitsemansa sosiaaliturvan saannille ja käytölle (kts. esim. Amnestyn ja Ihmisoikeusliiton raportti, 2021, 'Riittämätön perusturva Suomessa').

Nyt hallitus on yhdistämässä työttömyysturvan perusturvaetuuksia ensimmäisen vaiheen yleistueksi. Yleistuki olisi työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tarveharkintainen tuki, jota maksettaisiin työttömälle työnhakijalle, jolla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan tai joka olisi jo saanut enimmäisajan ansiopäivärahaa. Esitetyt muutokset ovat osa laajempaa sosiaaliturvauudistusta, jossa tavoitellaan vaiheittaista siirtymistä yhteen perusturvaetuuteen.

Työttömyysturvan uudistamisessa tulisi huomioida, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä luotiin aikana, jolloin pysyvät ja täysipäiväiset työsuhteet olivat tavanomaisempia kuin nykypäivän joustavassa ja epävarmassa työelämässä. Osa-aikatyö, vastentahtoinen osa-aikatyö mukaan lukien, on yleistynyt Suomessa huomattavasti, (Sakari Lähdemäki & Jaakko Rahko, 'Työllisyyden ja tehtyjen työtuntien kehityksestä', 2024, Etlä, s. 3). Vajaa viidennes naispuolisista palkansaaajista työskentelee määräaikaissa työsuhteissa.

Tällä vaalikaudella on jo tehty lukuisia sosiaaliturvaa ja työelämää koskevia lakimuutoksia. Lakimuutokset ovat muun muassa heikentäneet irtisanomissuojaa. Parhaillaan on lausuntokierroksella työryhmän mietintö, jossa esitetyt muutokset mahdollistaisivat määräaikaisten työsopimukset ilman perusteltua syytä. Perusturvaan ja asumistukiin on kohdistettu useita leikkauksia. Lausunnoilla on myös toimeentulotukilain esitysluonnos, jossa esitetään useita

kiristystä ja leikkauksia. Etuuksista on laajasti poistettu suojaosat ja lapsikorotukset ja suojaosaa esitetään poistettavaksi myös toimeentulotuesta. Lähtökohtana kuluvan vaalikauden sosiaaliturvamuutoksissa on, että etuuksien hakijoiden ja saajien on hakeuduttava kokoaikatyöhön. Kokopäiväisen työn saaminen ei kuitenkaan ole kaikille mahdollista joko työn tarjontapulasta tai perustelluista yksilöllisistä syistä, kuten yhden vanhemman perheen hoivavelvoitteista, johtuen.

Sosiaaliturvan uudistamisen ja yksinkertaistamisen lähtökohtana tulisi olla perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Kun huomioidaan tällä vaalikaudella jo tehty lukuisat muutokset sosiaaliturvalainsäädäntöön ja samaan aikaan valmisteilla oleva toimeentulotuen kokonaisuudistus, painottuu tarve arvioida sosiaaliturvaa kokonaisuutena ensimmäisen vaiheen yleistukea valmistaessa. Sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla riittävän joustava, jotta oikeus sosiaaliturvaan, oikeus riittävään elintasoon ja oikeus työhön toteutuu silloinkin, kun henkilöllä on mahdollisuus työllistyä osa-aikaisesti kokoaikatyön sijaan.

Perusturvaetuuksien tason riittävyys on heikentynyt tällä vaalikaudella. Valmistelussa on välttämätöntä arvioida esitettäviä muutoksia huomioiden jo tehtyjen päätösten yhteis- ja kumulatiiviset vaikutukset. Sosiaaliturvan sanktioita harkittaessa tulisi erityisen huolellisesti arvioida niihin liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin

Esitysluonnoksesta löytyy jakso 'Perus- ja ihmisoikeudet', mikä on myönteistä, sillä useista hallituksen sosiaaliturvaa koskeneista esitysluonnoksesta vastaava jakso on puuttunut. Jakso sisältää kuitenkin vain niukasti varsinaista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esitysluonnoksessa on myös jakso 'suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys'. On huomioitava, ettei tämä jakso voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Säätämisyjärjestysperustelut ovat oikeudellisia, kun taas perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on tarkoitus arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutumiseen (kts. Valtioneuvosto, 2022, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, s. 68). Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulee täydentää jatkovalmistelussa.

ODOTUSAIKA

Amnesty suhtautuu kriittisesti yleistuen odotusaikaan silloin, kun yleistuen hakijalla ei olisi peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillista valmiuksia antavaa koulutusta. Odotusaika olisi tällöin 21 viikkoa, kuten nykysääntelyssä työmarkkinatuen osalta. Nykysääntelyn mukainen odotusaika asetetaan Kelan rekisteritietojen perusteella vuosittain noin 15 000–20 000 henkilölle. Amnesty pitää 21 viikon odotusaikaa kohtuuttomana, sillä se sanktioi tuenhakijoita, vaikka he eivät ole laiminlyöneet heille asetettuja velvoitteita.

Odotusaika käytännössä työntää monet näistä tuenhakijoista toimeentulotuen hakijoiksi, mitä ei voi pitää toivottuna tai mielekkäänä. On ristiriitaista, että lausuttavana olevassa toimeentulotuki uudistuksessa pyritään merkittävän sanktion uhalla saamaan tuensaajia hakemaan ensisijaista etuutta ja samaan aikaan yleistuen odotusaika työntäisi ihmisiä toimeentulotuen saajiksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus syyperusteiseen etuuteen, esimerkiksi työttömyysturvaan, on ensisijainen vaihtoehto verrattuna 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentulon eli toimeentulotuen turvaan. 21 viikon odotusaikaa esitettiin poistettavaksi jo vuonna 2015 toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa (STM, s. 9) sekä vuonna 2018 eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportissa (Valtioneuvosto, s. 41).

Esitysluonnoksen mukaan alle 25-vuotiaat osallistuisivat aktivointijaksolle, kun tuen saaminen on jatkunut kahdeksan kuukautta. 25 vuotta täyttäneille aktivointijakso tulisi puolentoista vuoden jälkeen. Aktivointijakson aikana työttömän tulee osallistua työllisyyspalveluiden järjestämiin kasvokkain työnhakukeskusteluihin tavallista tiheämmin. Amnesti pitää palveluiden tiivistämistä sinänsä positiivisena. Palveluiden laatu ja niiden mielekkyys asiakkaan kannalta tulisi kuitenkin varmistaa siten, että palveluissa huomioidaan asiakkaan yksilöllinen tilanne ja tarpeet ja keskustelut edistävät tosiasiallisesti asiakkaan tilannetta, eikä muutos johda vain muodollisten vaatimusten lisäämiseen ja täyttämiseen. Työvoimapalveluissa on tapahtunut paljon muutoksia tällä vaalikaudella, joten ajankohtaista tilannetta on vaikea arvioida. Palveluissa kuitenkin tiedetään olleen vaikeuksia huomioida riittävän yksilöllisesti esimerkiksi vaikeasti työllistyvien ihmisten tilanteita (kts. esim. VTV, 'Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus', 2023).

Aktivointijaksoon osallistuminen olisi velvoittavaa. Velvoitteiden laiminlyönnistä voisi seurata karenssi eli työttömyysetuuden määräaikainen menettäminen. Amnesti korostaa, että sellaisten aktivointitoimenpiteiden, joihin liittyy laiminlyönnestä aiheutuvia sanktioita, tulee olla kohtuullisia siten, että tuensaajalla on aidosti mahdollisuus noudattaa velvoitteita. Aktivointijaksojen osalta olisi varmistuttava, ettei tuensaajalla ole sellaisia toimintakyvyn puutteita, joiden takia hänellä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa velvoitteita. Riskinä on, että sellaiset henkilöt, joilla on toimintakyvyn puutteita johtuen esimerkiksi vaikeuksista saada riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joutuisivat sanktioiden kohteeksi. Sanktioilla olisi haitallisia vaikutuksia henkilön taloudelliseen tilanteeseen ja ne voisivat olla pahimmillaan syrjäyttäviä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Sosiaaliturvaetuuksien sanktioiden kielteisiä vaikutuksia on käsitelty kattavasti mm. Satu Ojalan ja Niklas Mäkisen kirjallisuuskatsauksessa ('Etuussanktioiden vaikutukset toimeentuloon, hyvinvointiin ja palveluihin osallistumiseen: systemaattinen kirjallisuuskatsaus', Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2024: 61: 122–143).

TARVEHARKINTAISUUS

Nykysääntelyssä työttömän peruspäivärahaan ei sovelleta tarveharkintaa, kun taas työmarkkinatuki on tarveharkintainen. Yleistukeen esitetään tarveharkintaa kaikille tuensaajille. Esitysluonnoksen mukaan tarveharkinnalla olisi vain vähäisiä vaikutuksia työllistymisen kannusteisiin. Muutos

vaikuttaisi ensisijaisesti niihin tuensaajiin, jotka ovat täyttäneet työssäoloehdon ja joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, sillä jatkossa heidän etuutensa olisi tarveharkintainen.

Amnesty ei kannata tarveharkinnan laajentamista. Esitysluonnoksessa arvioidaan yleistuen tarveharkinnan pienentävän etuusmenoja maltillisesti noin 5,6 miljoonalla eurolla. Esitetyt muutokset pienentäisivät noin 5000 työttömyysetuutta saavan tuloja noin 100 eurolla kuussa. Esitysluonnoksen mukaan 12 200 henkilöä asuu kotitalouksissa, joiden käytettävissä olevat rahatulot pienentyisivät muutosten takia. Osassa kotitalouksia tulojen pieneneminen olisi merkittävää. Perhetyypeistä eniten tulot pienentyisivät pareilla, joilla on lapsia sekä lapsettomilla pareilla. Miesten etuudet pienenisivät keskimäärin naisia enemmän. Työttömyysetuuden pienentymiset kohdistuisivat henkilöihin, joilla on muita tuloja. Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esitetyillä muutoksilla arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia työllisyyteen.

Amnesty ei myöskään kannata tarveharkinnan laajentamista 55–64-vuotiaisiin. Nykysääntelyssä tarveharkintaa ei sovelleta sellaiseen 55 vuotta täyttäneeseen henkilöön, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon. Esitysluonnoksessa esitetään poistettavaksi 55–64-vuotiaita koskeva tarveharkinnan poikkeussääntö. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 31): ”55–64-vuotiaiden kohdalla tulojen pienentyminen johtuu pitkälti siitä, että 55-vuotta täyttäneiden tarveharkinnan poikkeussääntö poistuu.” Noin 15 prosenttia työikäisistä on työttömänä ennen vanhuuseläkkeen alkamista (Jari Lindström, 55+ -hankkeen loppuraportti, 2025, s. 13). Lisäksi jatkossa yli 55-vuotiaille tarkoitettu muutosturvaraha vaikuttaisi yleistuen tarveharkintaan, muttei estäisi ansiopäivärahan saantia. Amnesty ei kannata muutosturvarahan huomioimista tarveharkinnassa.

Hallitus on 55+ -hankkeen pohjalta tekemässä rajattuja kokeiluja, joilla pyritään edistämään yli 55-vuotiaiden työllistymistä. Hallitus ei kuitenkaan ole esittänyt nyt esitettävien heikennysten rinnalle kohdennettuja tukitoimia edistämään yli 55-vuotiaiden työllistymistä tai taloudellista asemaa. Yli 55-vuotiaisiin työttömyyttä kokeviin on kohdistunut tällä vaalikaudella yleisten sosiaaliturvamuutosten lisäksi myös kohdennettuja muutoksia, kuten työttömyysturvan lisäpäivien ikärajan nosto ja lisäpäivien poistuminen vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä, mikä tarkoittaa yhä useammin yli 55-vuotiaan siirtymistä ansioturvalta yleistuelle. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa esitetään lisää heikennyksiä tälle ikäryhmälle tarveharkinnan käyttöönoton osalta. Tämän ikäryhmän osalta tulisi tehdä erillinen sosiaaliturvamuutosten kumuloituvien ja yhteisvaikutusten arviointi.

Yleistuessa ei huomioitaisi huollettavia lapsia tarveharkinnan tulorajoissa. Amnesty pitää tätä ongelmallisena. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, ehdotetulla yleistuen tarveharkinnalla on merkitystä yleistuen saajan kykyyn vastata yleistuella perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettusta lapsen huollosta. Sillä on merkitystä myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksessa asetettujen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Esitysluonnoksen mukaan muutosten ”ei kuitenkaan arvioida heikentävän yleistuen saajan kykyä vastata lapsen huollosta, koska lapsen elatusta tuetaan muista järjestelmistä, kuten lapsilisällä, elatustuella ja elatusavulla.” Tätä ei voi mitenkään pitää riittävänä vaikutusarviona, sillä vain osa lapsiperheistä saa elatustukea tai elatusapua, eikä pelkkä lapsilisä riitä kattamaan kaikkia lapsen elatuksesta aiheutuvia kuluja. Vuonna 2025 lapsilisä on yhdestä lapsesta 94,88 euroa

kuukaudessa. Jaksoa 'Vaikutukset lapsiin ja nuoriin' tulisi täydentää arvioimalla muutosten tosiasiallisia vaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun yleistuen tarveharkinnan on arvioitu edistävän tuensaajien yhdenvertaisuutta, yhdenmukaistavan tulorajan määräytymistä sekä yksinkertaistavan sääntelyä ja toimeenpanoa. On hyvin ongelmallista, mikäli yhdenvertaisuus typistetään tällä tavoin samojen perusteiden soveltamiseksi eri ihmisryhmiin. Amnesty kehottaa hyödyntämään esityksen jatkovalmistelussa Sisäministeriön (2014) julkaisemaa Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohjetta, jossa todetaan (s. 8) "[s]amanlainen kohtelu ei aina takaa yhdenvertaisuuden toteutumista, sillä ihmisten lähtökohdat ja mahdollisuudet ovat erilaiset. Tosiasiallinen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää yhdenvertaisten mahdollisuuksien aktiivista edistämistä." Toisin sanoen, yhtäläisten perusteiden soveltaminen eri ihmisryhmiin ei yksinään takaa yhdenvertaisuuden toteutumista, mikäli ei huomioida eri ihmisryhmien tarpeita, erilaisia lähtökohtia oikeuksiin pääsyssä sekä alttiutta syrjinnälle ja marginalisoinnille.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin

Esitetyt muutokset lisäävät työvoimaviranomaisten velvoitteita. Niiden toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja. Muutoin riskinä on, että palvelunohjaus ja työnhakukeskustelut eivät ole laadukkaita, mikä voi alentaa tuensaajien motivaatiota osallistua niihin. Riittäviä resursseja tarvitaan myös varmistamaan riittävä ja oikea-aikainen asiakasneuvonta ja -viestintä.

- Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista

-

- Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)

-

- Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä (2 luku)

-

- Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)

-

- Lausuttavaa yleistuen toimeenpanosta ja muutoksenhausta (5 ja 6 luvut)

-

- Lausuttavaa yleistuen tietojen saamista ja luovuttamista koskevista ehdotuksista (7 luku)

-

- Lausuttavaa yleistuen rahoituksesta (8 luku)

-

- Lausuttavaa yleistukilain ehdotetusta voimaantulosta (9 luku)

-
- Muuta lausuttavaa ehdotetusta yleistukilaista

-
- Lausuttavaa peruspäivärahaa koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta

-
- Lausuttavaa työmarkkinatukea koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta

-
- Muuta lausuttavaa työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista

-
- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden jaksosta

-
- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä

-
- Muuta lausuttavaa työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista

-
Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

-
Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

-
Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 12 §:n 2 momentin muuttamisesta

-
Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain muuttamisesta

-
Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

-
Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

-
Laki takuueläkkeestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

-

Laki kansaneläkelain muuttamisesta

-

Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta

-

Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän eläkelain 32 ja 46 §:n muuttamisesta

-

Laki merimieseläkelain muuttamisesta

-

Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta

-

Laki työtapaturma- ja ammattitautilain 141 §:n muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain 97 §:n muuttamisesta

-

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 4 §:n muuttamisesta

-

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

-

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 45 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 ja 31 a §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain 93 §:n muuttamisesta

-

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta

-

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta

-

Laki ulosottokaaren muuttamisesta

-

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoidessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Muuta lausuttavaa

Amnesty arvioi, että uusi yleistuki tulee lisäämään toimeentulotuen tarvetta. Tähän vaikuttavat muun muassa tuen riittämätön taso, tarveharkintaisuus ja 21 viikon odotusaika osalle hakijoista. Tämä on paitsi vastoin hallituksen omia tavoitteita toimeentulotuen tarpeen vähentämisestä, myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista. Vuonna 2024 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 46 prosenttia sai myös työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa (Kela, 'Toimeentulotuki 2024', 2025). Perusturvan riittävyyden 2023–2025 väliarvioinnissa (THL, s. 20) kerrotaan, että vähimmäistason työttömyysturvan saajien tulot eivät riitä kattamaan viitebudjettia ilman toimeentulotukea. Etuudet eivät kata viitebudjetteja edes toimeentulotuen kanssa silloin, kun toimeentulotuen asumisnormeja sovelletaan tiukasti. Amnesty on pettynyt siihen, ettei yleistukea koskevassa esitysluonnoksessa esitetä toimia siihen, miten perusturvatasoisen työttömyysturvan saajien toimeentulotuen tarve vähenisi.

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että yleistuen mallia valmisteleva työryhmä koostuu vain virkahenkilöistä ja tutkijoista ja kehottaa kutsumaan työryhmään mukaan jäseniksi edustajia myös kansalaisyhteiskunnasta. Näin voidaan varmistaa, että myös eri sidosryhmiä edustavilla kansalaisjärjestöillä on jatkossa paremmat mahdollisuudet osallistua sosiaaliturvan kehittämiseen ja suunnitteluun.

Amnesty esittää yleistuen tason korottamista ja indeksitarkistusten välitöntä käyttöönottoa. Yleistuen taso on merkityksellinen myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan yleissopimuksen nro 168 kannalta, jonka perustuslakivaliokuntakin on huomionut lausunnossaan PeVL 46/2002 vp (s. 5). Sopimuksen mukaisesti etuuksien tulee vastata, silloin kun ne eivät perustu suoritettuihin maksuihin tai aikaisempiin työtuloihin, vähintään 50 prosentin tasoa — korkeimman perusteen mukaan — lakisääteisestä vähimmäispalkasta tai tavallisen työläisen palkasta. Lisäksi yleistuen tason kannalta ovat merkityksellisiä YK:n yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista (TSS-sopimus) sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirjan (SopS 78–80/2002) 13 artikla ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisut (Finnish Society of Social Rights v. Finland - Complaint No. 172/2018), joissa on katsottu vähimmäismääräisten työttömyysetuuksien tason olevan riittämätön, ja niistä seuranneet ministerikomitean suositukset Suomelle (CM/RecChS(2023)1).

Perustuslakivaliokunta on painottanut (PEVL 45/2024 vp, s. 4–5) ”suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5).” Perustuslakivaliokunta on edellä viitatussa lausunnossa (s. 5) asettanut valtioneuvostolle tästä selvän toimintavaateen: ”Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.” Myös THL:n arvion mukaan (Perusturvan riittävyyden 2023–2025 väliarviointi, 2025, s. 28) ilman toimeentulotukea perusturvaetuuksien saajien tulotaso on 15–41 prosenttia keskipalkkaa saavan talouden käytettävissä olevista tuloista ja 21–41 prosenttia, kun toimeentulotuki huomioidaan asumisnormin rajoissa. Saman arviointiraportin mukaan (s. 29) perusturvaetuuksia saavien tulot eivät riitä kattamaan kaikkia viitebudjettien mukaisia menoja lukuun ottamatta takuueläkkeen saajia ja yksinhuoltajia. Amnesty katsoo, että indeksitarkistukset tulisi palauttaa kaikkiin perusturvaetuuksiin.

Amnesty esittää, että esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan suojaosan lisäämistä yleistukeen. Kuluvan vaalikauden aikana useista etuuksista on poistettu suojaosa. Suojaosien poistoa on hallituksen esityksissä perusteltu pitkälti sillä, ettei tutkimustiedolla pystytä osoittamaan suojaosien edistävän työllistymistä. Kuitenkin kotimaisessa tutkimuksessa (Tomi Kyyrä et al, 2018, 'Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely') on huomattu, että työttömyysjakson aikana työskentelevillä on korkeampi todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti kuin yhtä kauan kokonaan työttömänä olleilla.

Suojaosalla voi olla merkitystä erityisesti nuorille yleistuen saajille, joita koskevat muita ryhmiä tiukemmat ehdot. Esimerkiksi yllä mainitussa tutkimuksessa (Kyyrä et al, 2018, s. 23–24) todetaan,

että työkokemuksen puute vaikeuttaa kokoaikaista työllistymistä, jolloin ”[t]ekemällä lyhyitä keikkoja ja osa-aikaisia töitä nuoret voivat kartuttaa osaamistaan ja solmia suhteita työnantajiin, mikä saattaa parantaa heidän työllistymismahdollisuuksiaan jatkossa.” On myös huomioitava, että toimeentulotuen suojaosan on osoitettu parantavan tuensaajien taloudellista asemaa (Palviainen, 2023, 'Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment').

Amnesty esittää myös lapsikorotuksen käyttöönottoa yleistuessa, jotta voidaan turvata lapsiperheille riittävä perusturva. Perusturvan riittävyyden 2023–2025 väliarvioinnin (THL, 2025, s. 2) mukaan kuluvalle vaalikaudella tehdyt sosiaaliturvaleikkaukset ovat pienentäneet eniten perusturvatason työttömyysturvan saajien tuloja. Tulon pienentämiseen on vaikuttanut indeksijäädytysten ja asumistuen leikkausten lisäksi juuri lapsikorotusten poisto vuonna 2024.

Amnesty esittää osittaisen yleistuen asettamista vähintään 50 prosenttiin 15–17 §:n mukaisesti lasketusta yleistuesta, jos työnhakija asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyysturvalaissa tarkoitettua työssäoloahtoa. Osittaisen työmarkkinatuen tasoa leikattiin kuluvalle vaalikaudella 50 prosentista 35 prosenttiin. Tuolloin hallituksen esityksessä (HE 135/2024 vp) arvioitiin osittaisen työmarkkinatuen tason leikkaamisen voivan lisätä viimesijaisen toimeentulotuen ja yleisen asumistuen tarvetta. Osittaisen työmarkkinatuen tason leikkaukselle ei esitetty mitään varsinaisia perusteita. Osittaisen työmarkkinatuen taso on merkityksellinen Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan yleissopimuksen nro 168 kannalta. Ehdotettu osittaisen yleistuen vanhempien tulorajan nostaminen on kannatettava, muttei riittävä toimi, sillä osittaisen yleistuen taso ei nousisi.

Lausuntoaika esitysluonnokselle on kuusi viikkoa. Kyseessä on laaja ja merkittävä lakiuudistus, jolla on kiinteitä yhteyksiä samaan aikaan lausuttavana oleviin muihin esitysluonnoksiin, kuten työttömyysturvalakia koskevaan esitysluonnokseen. Edellä mainittu huomioiden olisi lausuntoajan tullut olla kuulemisoppaan mukaisesti vähintään 8 viikkoa. Amnesty pitää tätä moitittavana. Esitysluonnoksessa ei anneta perusteluja lyhyemmälle lausuntoajalle.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto