

Asia: VN/20721/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

Ihmisoikeusliitto ei kannata esitettyä muutosta. Sen negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat työmarkkinoilla kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin ihmisiin, jotka eivät esimerkiksi heikosta koulutustasosta ja työkyvystä, nuoresta iästä, vammaisuudesta tai kohtaamastaan syrjinnästä johtuen pääse kiinni pidempiin työsuhteisiin. Lyhyissä, määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevien olisi muita vaikeampi täyttää esitysluonnoksessa ehdotettu 12 kuukauden mittainen työssäoloehto, mikä heikentäisi heidän oikeuttaan sosiaaliturvaan ja riittävään toimeentuloon.

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on muistuttanut sopimusvaltiota siitä, että leikkauksia tehtäessä on suojeltava erityisesti juuri haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista.

Esityksen mukaan muutos pudottaisi huomattavan määrän ihmisiä ansioturvan piiristä perusturvalle. Ihmisoikeusvalvontaelimet ovat toistuvasti todenneet sen tason riittämättömäksi Suomen ratifioiminen ihmisoikeussopimusten valossa. Lisäksi muutos osaltaan lisäisi toimeentulotuen tarvetta, mikä on vastoin hallitusohjelman tavoitetta. Toimeentulotuki on erittäin byrokraattinen tukimuoto, joka ei auta ihmisiä parantamaan omaa taloudellista tilannettaan, vaan päinvastoin lamaannuttaa.

Esitetyn muutoksen vaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit, ml. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Myös esitetyn muutoksen ja lausuttavana olevan esityksen muiden muutosten yhteisvaikutuksista, sekä lausuttavana olevan esityksen ja muiden samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit.

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Pidämme tuloperustaista tarkastelua positiivisena sikäli, että se voi vahvistaa epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien henkilöiden pääsyä sosiaaliturvan piiriin.

Ehdotettu 930 euron tuloraja olisi kuitenkin tasoltaan niin korkea, että se asettaisi eriarvoiseen asemaan ne ihmiset, joiden on esimerkiksi vammasta johtuvasta alentuneesta työkyvystä johtuen mahdollista tehdä vain osa-aikaista työtä. Lisäksi palkkatuetun työn jättäminen työssäoloehdot kartuttavan työn ulkopuolelle on ongelmallista. Palkkatuettu työ edistää juuri kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Se on erityisen tärkeää myös vammaisille henkilöille.

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on muistuttanut sopimusvaltiota siitä, että leikkauksia tehtäessä on suojeltava erityisesti juuri haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista. Tämän yksittäisen muutoksen vaikutuksista (sekä sen yhteisvaikutuksista lausuttavana olevan esityksen sisältämien muiden muutosten sekä muissa samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten sisältämien muutosten kanssa) on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit. Tämä pitää sisällään mm. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit.

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

-

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

-

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Työttömyysetuuden sovittelussa käytettävän suojaosan säätämisen tavoitteena oli vuonna 2013 tehdä työn vastaanottaminen kannustavammaksi. Lausuttavana olevassa esityksessäkin todetaan, että suojaosa parantaa kannustimia ottaa vastaan osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä. Vaikuttaakin siltä, että ehdotettu muutos on vastoin sekä lausuttavan esityksen että hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa kaiken työn kannattavuutta ja vähentää toimeentulotuen tarvetta.

Suojaosan poistoa perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että se lisäisi kokoaikatyötä. Tälle tulokselle ei kuitenkaan esitetä vakuuttavia perusteita, vaan todetaan, ettei aiheesta ole selkeää tutkimustietoa. Suojaosa on tutkimuksen mukaan kannustanut työttömänä olevia ihmisiä hankkimaan vähäisiä tuloja, mikä on vähentänyt toimeentulotuen tarvetta. Muutos tekisi osa-aikatyöstä nykyistä kannattamattomampaa ja voisi johtaa työttömyyden pitkittymiseen ihmisten jäädessä odottamaan kokoaikatyötä.

Kuten esityksessä todetaan, on sovitellun työttömyysetuuden käyttö yleisintä peruspäivärahalla. Esitetyn muutoksen suurimpana ongelmana Ihmisoikeusliitto pitääkin sitä, että sen negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat kaikkein pienempien työttömyysetuuksien saajiin, heikentäen jo ennestään vaikeassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista. Osa-aikatyöt ja lyhyet työrupeamat ovat erityisen tärkeitä heikommassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, kuten heille, jotka vammaisuuden tai vähemmistöön kuulumisen vuoksi kohtaavat syrjintää. Heille lyhyet työsuhteet ja -keikat tai osa-aikatyö voivat muodostaa tärkeän väylän kohti kokopäiväistä työllistymistä. Suojaosan poistaminen heikentäisi myös osatyökykyisten mahdollisuuksia osallistua työelämään ja vaikeuttaisi kuntoutuvien työntekijöiden paluuta työmarkkinoille.

Esityksen taustalla tuntuu vaikuttavan oletus siitä, että osa-aikatyön tekijöillä olisi tosiasiallisesti mahdollisuus valita osa-aikatyön ja kokopäivätyön välillä. Osa-aikatyö ja sesonkiluontoinen keikkatyö on kuitenkin monille ihmisille ainoa mahdollisuus työllistyä. Tämänkaltaista työtä tehdään, koska omalla koulutustasolla tai työkyvyllä ei ole mahdollista löytää tai tehdä kokoaikaisia töitä, tai niitä ei ole omalla alalla tai maantieteellisellä alueella tarjolla.

Kuten esityksessä myös todetaan, on osa-aikatyö ja sovitellun etuuden käyttö yleisempää naisten keskuudessa. Tämä liittyy työmarkkinoiden segregatioon, sekä palkattoman hoivatyön epätasaiseen jakautumiseen yhteiskunnassa, mikä rajoittaa naisten palkkatyöhön käytettävissä olevaa aikaa. Muutoksella olisikin merkittävät sukupuolittuneet vaikutukset.

Suojaosan poistamisella olisi myös vaikutuksia vammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien saatavuuteen. Henkilökohtaisina avustajina työskentelee työttömiä työnhakijoita, jotka etsivät kokoaikaista työtä, mutta eivät ole sitä saaneet. Suojaosan turvin he ovat voineet työskennellä pieniä tuntimääriä sisältävissä henkilökohtaisen avustajan tehtävissä.

Näiden seikkojen valossa Ihmisoikeusliitto muistuttaa, että valtion on suojeltava erityisesti juuri haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista. Esitetyn muutoksen vaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit, ml. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Myös esitetyn muutoksen ja lausuttavana olevan esityksen muiden muutosten yhteisvaikutuksista, sekä lausuttavana olevan esityksen ja muiden samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Kaikki esitykseen sisältyvät työttömien ja pienituloisten kotitalouksien toimeentuloa heikentävät muutokset heikentävät myös niissä elävien lasten oikeutta toimeentuloon. Esitys lapsikorotusten poistamisesta on erityisen ongelmallinen, sillä se kohdistuu nimenomaan pienituloisiin lapsiperheisiin – toisin sanoen ryhmään, jonka oikeuksien heikentämistä hallituksella on erityinen velvollisuus ehkäistä ihmisoikeussopimusten valossa.

Lapsiasiavaltuutettu ja lapsijärjestöt ovat lausunnoissaan kuvanneet tämän muutoksen ongelmia sekä lapsen oikeuksien, lapsiperheköyhyyden että sukupuolten tasa-arvon kannalta varsin kattavasti. Ihmisoikeusliitto muistuttaa, että esitetyn muutoksen vaikutuksista (sekä sen yhteisvaikutuksista lausuttavana olevan esityksen muiden muutosten sekä muissa samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten sisältämien muutosten kanssa) on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit. Tämä pitää sisällään mm. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit.

Huomautamme myös, että lapsikorotusten poistoa ei voi perustella yhdenmukaisuudella sairauspäivärahaan, jonka tason on Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea toistuvasti todennut riittämättömäksi. Heikennysten sijaan Suomen tulee nostaa riittämättömät perusturvaetuudet Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan edellyttämälle tasolle.

Lapsikorotusten poisto lisäisi myös voimakkaasti toimeentulotuen tarvetta, minkä vuoksi se, kuten useat muutkin lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetut muutokset, on ristiriidassa esityksen ja hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Toimeentulotuki on erittäin byrokraattinen tukimuoto, joka ei auta ihmisiä parantamaan omaa taloudellista tilannettaan, vaan päinvastoin lamaannuttaa.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Esitetty muutos heikentää yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevien ihmisten toimeentuloa, mikä on TSS-oikeuksien heikennyskiellon periaatetta. Esitetyn muutoksen vaikutuksista (sekä sen yhteisvaikutuksista lausuttavan olevan esityksen muiden muutosten sekä muissa samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten sisältämien muutosten kanssa) on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

Kuten Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa (2022) todetaan, on vaikutusten arvioinnin tarkoitus varmistaa, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Kyseisessä ohjeessa korostetaan hankkeen olennaisten vaikutusten kokonaisvaltaista tunnistamista ja eri vaikutuslajien tarkastelua. Nyt lausuttavan olevan esityksen vaikuttamisarviointi on erittäin puutteellinen, mistä syntyy vaikutelma, ettei hallitus pidä näitä näkökulmia oleellisina.

Ihmisoikeusliitto haluaa kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puuttumiseen. Perustuslain mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite ohjaa lainvalmistelua niin valmisteltavien esitysten sisällön kuin lainvalmisteluprosessinkin osalta. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta kiinnittää lainvalmistelussa huomiota sääntelyn vaikutuksiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. (PeVL 22/2017 vp, PeVL 10/2015 vp, s. 3)

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje korostaa vaikutusarvioinnin merkitystä erityisesti esivalmistelussa ja perusvalmistelussa, jotta arviot olisivat käytettävissä hankkeen sisältöä koskevia linjauksia tehtäessä. Esityksen kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeuskysymykset tulee tunnistaa jo lainvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa ja vaihtoehtoja harkittaessa. Lausuttavana olevan esitysluonnoksen perusteella vaihtoehtoisia toimia ei ole arvioitu. Esimerkiksi lapsikorostusten poistoa perustellaan vain sillä, että poisto sisältyy hallitusohjelmaan (s. 66).

Kuten lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa todetaan, ei perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja minimitason oikeussuojaan keskittyvä säätämisyjärjestysperustelu korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Vaikutusarviointi tarkoittaa esityksen konkreettisten vaikutusten arviointia perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaiseen, tosiasialliseen toteutumiseen yhteiskunnassa.

Tämä on tärkeää, sillä ”vaikka esitys täyttäisi muodollisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset, voi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännön tasolla muuttua paljonkin riippuen valitusta sääntelyvaihtoehdosta. Arvioinnissa on olennaista muutos oikeuksien toteutumisessa, eli miten esitys edistää tai rajoittaa oikeuksien toteutumista verrattuna nykytilaan.” (Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa, s.24

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164464/OM_2022_15_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Kuten lausuttavana olevassa esityksessä todetaan, vaikuttavat siinä esitetyt muutokset satoihin tuhansiin kotitalouksiin. Onkin erittäin huolestuttavaa, että vaikutusten arvioinnissa keskitytään yksinomaan taloudellisiin vaikutuksiin, pohtimatta niiden merkitystä ihmisten elämään, hyvinvointiin ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esim. sivulla 26 esitetään arvio 300 euron keskimääräisestä nettovaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin, mutta ei käsitellä niitä seurauksia, joita tämä tulonmenetyks aiheuttaisi näiden kotitalouksien jäsenten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Myös taloudellisten vaikutusten arviointi on esitysluonnoksessa puutteellista, sillä se ei huomioi niitä pitkän aikavälin taloudellisia kustannuksia, jotka aiheutuisivat esimerkiksi lapsiperheköyhyyden kasvusta. Tutkimuksen mukaan toimeentulotuella siirtyminen kasvattaa lastensuojelukustannuksia kasvussa, minkä lisäksi syrjäytymiskehityksellä on kustannuksensa pitkällä tähtäimellä. Vaikutusarvioissa ei myöskään huomioida sitä, miten siirtymät ansioturvalta perusturvalle tai perusturvalta toimeentulotuella vaikuttavat eläkkeiden kertymiseen ja näin vanhuusiän köyhyyden kasvuun tulevaisuudessa.

Edes talousvaikutusten osalta ei esitysluonnoksessa käsitellä riittävästi eri muutosten yhteisvaikutuksia, jotka kerrotaan arvioitavan myöhemmässä erillismuistiossa. Kun usean yksittäisen muutoksen vaikutus vähäiseksi, hämärtyy kuva esityksen kokonaisuuden tosiasiallisista vaikutuksista. Esityksen sisältämien muutosten yhteisvaikutuksista ja näiden kohdistumisesta samoihin henkilöihin ja kotitalouksiin, sekä näiden ristikkäisvaikutuksista muiden samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten kanssa onkin tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit. Tämä pitää sisällään mm. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit.

Vaikutusarvioinnin puuttuminen tekee esityksestä lausumisesta epätarkoituksenmukaista, ellei mahdotonta. Tämän lisäksi huolta herättää se, että vaikutusarviointien laiminlyönti rapauttaa lainvalmistelun tapaa itsessään.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Keskeisin tapa arvioida lainsäädännön ja politiikkatoimien vaikutuksia on ennakkollinen arviointi. Jälkikäteisarviointi on toissijainen keino, jonka tarkoituksena on edesauttaa parempaa ja vaikuttavampaa sääntelyä tulevaisuudessa. Tämän lakiesityksen yhteydessä olisikin oleellisen tärkeää hyödyntää olemassa olevaa arviointi- ja tutkimustietoa aiemmin toimeenpannuten vastaavan kaltaisten sosiaaliturvan heikennysten seurauksista. Esimerkiksi 1990-luvun laman yhteydessä sosiaaliturvaleikkaukset johtivat eriarvoisuuden lisääntymisen ja kärjistivät köyhyyden vaikutuksia pitkällä tähtäimellä.

Jälkikäteisarvioinnissa on oleellista huolehtia siitä, että ihmisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon toteutuu, ja että arvioinnissa kuullaan erityisesti köyhyyttä kokeneita sekä heikossa asemassa tai syrjäytymisvaarassa olevia ihmisiä ja ihmisryhmiä, joiden ääni yleensä kuuluu yhteiskunnassa heikommin. Jälkikäteisarvioinnin täytyy sisältää huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit, ml. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Lakiesityksen jatkovalmistelu on aloitettava huolellisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien toteuttamisella, ml. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Ihmisoikeusliitto pitää tärkeänä hallituksen tavoitetta vahvistaa työllisyyttä ja kaikkien ihmisten oikeutta osallistua yhteiskuntaan muiden rinnalla. Olemme kuitenkin erittäin huolissamme siitä, ettei lausuttavana oleva laajasti yhteiskuntaan vaikuttava esitys sisällä lainkaan analyysia esitettyjen muutosten vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen, yhdenvertaiseen toteutumiseen. Esityksessä ei mainita sosiaaliturvan ja toimeentulon kannalta keskeisimpiä, hallitusta velvoittavia ihmisoikeussopimuksia. Näitä ovat YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus (TSS-sopimus) ja Euroopan sosiaalista peruskirja, jotka velvoittavat hallitusta. Keskeisimmän kehikon mainitsematta jättäminen, saati sitä koskevan analyysin puuttuminen, antaa varsin huolestuttavan kuvan lainvalmistelijan ihmisoikeusosaamisesta.

Nämä sopimukset jätetään mainitsematta myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa, vaikka hallituksen esitysten laatimisohjeen mukaan niissä tulee nojata myös Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten oikeus- ja ratkaisukäytäntöön. Myös perustuslakivaliokunta on käytännössään määrittänyt perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joihin kuuluu vaatimus kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Myös perustuslain edellyttämän yhdenvertaisen kohtelun osalta säätämisperusteiden läpikäyminen on puutteellista. Esityksessä todetaan, että yhteiskunnallinen asema voi olla perustuslain tarkoittama kielletty syrjintäperuste. Siinä ei kuitenkaan esitetä johtopäätöstä siitä, voisivatko muutosehdotukset synnyttää perustuslain kieltämää syrjintää. Keskeisintä kysymystä, eli sitä, asettaisiko laki ihmiset eriarvoiseen asemaan perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumisen kannalta, ei käsitellä lainkaan.

Muita ongelmallisia kohtia ovat esimerkiksi ajatus siitä, että koska lapsikorotusten kohdistuminen naiseen johtuu työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta, sitä ei tarvitsisi sääntelyssä huomioida.

Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisut

Hallituksen esitysluonnos ei ainoastaan jätä huomioimatta relevantteja ihmisoikeusvalvontaelinten ratkaisuja, vaan esittää niiden vastaisia muutoksia. Jatkovalmistelussa olisi huomioitava ainakin seuraavat ratkaisut.

Sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea että YK:n TSS-komitea ovat toistuvasti antaneet Suomelle moitteita sosiaaliturvan liian alhaisesta tasosta.

YK:n TSS-komitea ilmaisi huolensa Suomen perusturvan tasosta viimeksi maaliskuussa 2021, Suomen määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä. Sen mukaan vuosina 2015–2019 tehdyt leikkaukset ja indeksijäädytykset olivat tehneet etuuksista riittämättömät, ja heikennykset vaikuttivat kohdistuneen suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Komitea vaati Suomea varmistamaan etuuksien riittävän tason, ja huolehtimaan siitä, että mikäli leikkauksia tulevaisuudessa tehdään, ne ovat väliaikaisia, eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin; niihin liitetään tulonsiirtoja, jotka vähentävät kriisien aiheuttamaa eriarvoisuutta; ja riittävän elintason turvaava sosiaaliturvaetuuksien ydinosa säilytetään. Hyvin samankaltaisia suosituksia antoi TSS-komitea Suomelle jo edellisellä kierroksella, vuonna 2014.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Suomen perusturvan tasoa liian alhaisena suhteessa 12. artiklan edellyttämään tasoon. Ratkaisuisaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tekemiin kanteluihin, komitea on todennut vuosina 2014, 2018 ja viimeksi 2023, että useiden vähimmäistason perusturvaetuuksien taso (ml. työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki) oli riittämätön kattamaan tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Komitean mukaan Suomi ei kyennyt todistamaan, että kaikki ne, jotka tarvitsevat täydentäviä etuuksia, toimeentulotukea ja asumistukea, myös saavat niitä, eli että jokaisen oikeus riittävään sosiaaliturvan tasoon olisi taattu. Euroopan neuvoston korkein elin, ministerineuvosto, tehosti vuonna 2023 sosiaalisen peruskirjan noudattamisen valvontaa Suomessa edellyttämällä Suomen raportoimaan sosiaaliturvan tason nostamisesta viimeistään kesäkuussa 2025.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Heikennyskielto

Lausuttavana oleva esitys huomioi riittävästi sitä, miten eri esitetyt muutokset vaikuttaisivat haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja ihmisryhmiin, joiden oikeus työhön, toimeentuloon ja sosiaaliturvaan toteutuu jo nykyisellään muita heikommin. YK:n TSS-sopimus velvoittaa valtiota edistämään oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kiinnittäen erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

Ihmisoikeusvelvoitteiden oikeudellista sitovuutta ei heikennä valtiontalouden tila. Taloutta saa toki sopeuttaa, mutta ihmisoikeusvelvoitteet asettavat rajat leikkausten kohdentamiselle.

YK:n TSS-komitea korostaa sosiaaliturvaoikeuden merkitystä ihmisarvon kannalta. Tämän vuoksi valtion on priorisoitava tämän oikeuden toteutumista asianmukaisesti laeissa ja politiikassa, taloudellisista seurauksista huolimatta. Komitean mukaan toimenpiteet, jotka heikentävät oikeutta sosiaaliturvaan, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Heikennyksiä on mahdollista tehdä vain tiukasti säädellyin ehdoin.

Oikeuksien heikentäminen on sallittua vain tiukasti rajoitetuin ehdoin. Valtion on pystyttävä osoittamaan, että leikkauksia on edeltänyt kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen huolellinen punninta, eikä muita vaihtoehtoja ole valtion täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen valossa löydettävissä. Heikennykset eivät saa olla pysyviä tai heikentää oikeuksien toteutumista kohtuuttomasti.

Keskeisintä on varmistaa, etteivät leikkaukset heikennä suhteettomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat jo ennestään heikoimmassa asemassa. Toiseksi, heikennykset eivät saa ulottua kellekin ihmisoikeudelle määriteltyyn ydinsisältöön. Valtion on myös osoitettava, etteivät sosiaaliturvan heikennykset vaaranna muita TSS-sopimuksessa turvattuja oikeuksia. (ks. TSS-komitean yleiskommentti no. 19; Letter from United Nations Committee on Economic Social and Cultural Rights Chairperson to States Parties on Austerity Measures' (48th session, 16 May 2012, CESRC/48th/SP/MAB/SW) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.)

Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta heikennysten mahdollisuus on tiukasti rajattu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan heikennykset ovat mahdollisia vain jos etuuskien tasot eivät putoa alle toimeentulominimin (ESP 12§1 ja 13§1 art.). Komitean mukaan Suomen perusturvan taso ei nykyiselläänkään täytä tätä tasoa, joten heikennysten sijaan tulee hallituksen etsiä keinoja vahvistaa perusturvan tasoa. Säästötoimet eivät myöskään ESOK:in mukaan saa johtaa perustavaa laatua olevien oikeuksien heikentämiseen tai tuottaa köyhyyttä.

Lausuttavana oleva esitys huomioi riittävästi sitä, miten eri esitetyt muutokset vaikuttaisivat haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja ihmisryhmiin, joiden oikeus työhön, toimeentuloon ja sosiaaliturvaan toteutuu jo nykyisellään muita heikommin. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus velvoittaa valtiota edistämään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kiinnittäen erityistä huomiota näihin ryhmiin.

Myös Suomen perustuslain perusturvaa koskevan säännöksen osalta on vakiintuneesti katsottu, etteivät sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, ole mahdollisia. PeV on korostanut myös toimenpiteiden keston rajaamista ajallisesti, sekä kumuloituvien vaikutusten huomioonottamista, siten etteivät ne muodostu kohtuuttomiksi erityisesti pienituloisimpien henkilöiden kohdalla. Valiokunnan mukaan perustuslailliset toimeksiannot – kuten velvollisuus turvata lailla oikeus perustoimeentulon turvaan – on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti kohdennettaessa valtiontalouden säästötoimia (PeVL 19/2016 vp.) Lisäksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että perusturvan riittävyttä ja sitä, missä määrin perusturvaetuuksia saavien on turvauduttava toimeentulotukeen, seurataan. (Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa, s. 62: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164675>)

Perusturvan heikennyksiä koskevissa vaikutusarvioissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti niihin ihmisryhmiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta. (PeVL 51/2017 vp, s. 4.)

Esityksen ristiriitaisuus

Lainvalmistelun arviointiohjeessa korostetaan, ettet lainvalmistelun tietopohjaa ja poliittisen päätöksenteon taustalla olevia arvovalintoja tule sekoittaa keskenään, ja arviot vaikutuksista tulee erottaa selvästi hankkeen tavoitteista. Hallitusohjelman tavoitteet on käsitelty esityksessä vain siltä osin kuin ne ovat esitettyjen muutosten kanssa samansuuntaisia. Se, miltä osin muutokset ovat

hallitusohjelman tavoitteiden vastaisia, on jätetty huomiotta. Näitä on erityisesti toimeentulotukea tarvitsevien ihmisten määrän /toimeentulotuen tarpeen puolittamisen tavoite.

Esitys vaikuttaa kokonaisuudessaan perustuvan oletukselle siitä, että työttömyysetuuksien tason alentaminen johtaa työllisyyden vahvistamiseen. Samalla esitysluonnoksessa todetaan tähän liittyvien vaikutusarvioiden olevan suuntaa antavia. Perustelut siitä, miten esitykseen sisällytettyihin työllisyysvaikutusten arvioihin on päädytty, jäävät epäselviksi.

Tutkimus (esim. OECD, 2023) on osoittanut, että etuuksien heikentäminen voi lisätä työllisyyttä ainoastaan sellaisten henkilöiden kohdalla, jolla ei ole mitään muuta työllistymistä hankaloittavaa tekijää, kuin työpaikan puute (ts. niitä, joilla ei ole esimerkiksi työkykyyn, terveyteen, osaamiseen, elämänhallintaan tai elämäntilanteeseen muuten liittyviä tekijöitä). Lisäksi, kuten esityksessä todetaan, ovat työllisyysvaikutukset riippuvaisia suhdanteista. Tämänhetkisessä taloustilanteessa on epätodennäköistä, että toivottuja työllistymisvaikutuksia saavutettaisiin (esim. PTT, 2023), ja ekonomistitkin ovat kehottaneet lykkäämään sosiaaliturvan heikennyksiä.

Työllisyyden edistämisen tavoitteen näkökulmasta olisi olennaista vahvistaa työllistymistä tukevia palveluita ja muita toimenpiteitä, jotka edistäisivät niiden ihmisten oikeuksien, jotka ovat nykyisellään työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa ja joiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat heikosti.

Esityksessä todetaan, että esitetyt muutokset johtaisivat toimeentulotuen tarpeen lisääntymiseen. Tämä näkyy myös huomattavana toimeentulotukimenojen kasvuna valtioneuvoston vuoden 2024 talousarvioesityksestä. Vaikuttaa, ettei esityksen arvioissa ole huomioitu sitä, miten etuuden tason lisäksi sen laatu vaikuttaa työllistymiseen. Toimeentulotuki on tutkitusti perusturvaa ja työttömyysetuuksia byrokraattisempi, passivoiva tuki, jolta työllistyminen on käytännössä äärimmäisen vaikeaa. Juuri tästä syystä esimerkiksi viime hallituskaudella sosiaaliturvakomitean piirissä vallitsi yksimielisyys siitä, että toimeentulotuen käyttöä on vähennettävä. Toimeentulotukea ei ole tarkoitettu pysyvään käyttöön, vaan se suunniteltiin alun perin viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi etuudeksi yllättävien tai erityisten tilanteiden varalle.

Vaikutusarviointien laiminlyönti ei ole vahingollista vain esityksen sisällön ja sen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin näkökulmasta. Hyvän hallinnon ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden ohittaminen rapauttaa demokratian toiminnan kannalta tärkeää avointa lainvalmistelua sekä sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia yleisemmällä tasolla. Vaikutusarviointien puutteellisuuden ja lausuntokierrokselle varatun ajan lyhyen keston vuoksi valmistelu ei vastaa valtioneuvoston lainvalmisteluohjeissa, lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa ja säädösvalmistelun kuulemisohjeessa asetettuja vaatimuksia eikä mahdollista hyvän lainsäädäntötavan toteutumista.

Salmivaara Anna
Ihmisoikeusliitto