

Asia: VN/650/2022

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua toimeentulotukilain uudistamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1) Hallituksen esityksen tavoitteet

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen tavoitteet ovat supistuneet hallitusohjelman tavoitteista. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan toimeentulotuen kokonaisuudistuksen tavoitteena on varmistaa ”riittävä viimesijaisen toimeentulon turva ja sosiaalista tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut”. Tämän lisäksi toimeentulotukilain edellisen uudistuksen, niin sanotun Kela-siirron, yhteydessä eduskunta antoi lausuman, jossa se edellyttää toimeentulotukilain kokonaisuudistamista. Eduskunta edellytti lausumassaan, että ”uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena”. Hallituksen esityksen tavoite on kuitenkin huomattavasti näitä edellä mainittuja tavoitteita niukempi: ”[e]sityksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina”.

Amnesty pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä ei ole kyse kokonaisuudistuksesta, eikä siinä juuri edistetä viimesijaisen toimeentulon turvan riittävyttä. On tärkeää, että toimeentulotukea ja sitä säätelevää lainsäädäntöä kehitetään edelleen. Samoin Amnesty korostaa, että perusturvan riittämättömyys on osaltaan aiheuttanut sen, että toimeentulotuesta on muodostunut ensisijaisia etuuksia pitkäaikaisesti täydentävä etuus. Perusturvan tasoon tulisi tehdä korotuksia välittömästi sekä suunnitelmallisesti pitkällä aikavälillä.

Amnesty pitää kuitenkin hallituksen esityksen tavoitteita sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden aseman parantamiseksi toimeentulotuen hakijoina kannatettavina. Haavoittuvassa ja marginalisoidussa asemassa olevien toimeentulotuen hakijoiden kohdalla tulee painottaa ihmisoikeuksien toteutumista tukevaa sääntelyä sekä ihmisoikeusmyönteisiä menettelytapoja. Amnesty katsoo, että hallituksen esitys sisältää joitakin myönteisiä ehdotuksia, mutta kokonaisuutena esitys jää vaillinaiseksi ja kaippaa myös useilta osin tarkennuksia tulkinnanvaraisuuksien vähentämiseksi.

2) Nykytilan ja ehdotusten vaikutusarviointi

Amnesty yhtyy oikeusministeriön lausuntoon siltä osin, että esityksen tavoitteen valossa on tärkeää määritellä minkä ihmisryhmien asemaa esityksellä halutaan parantaa. Vasta sitten on mahdollista tehdä täsmällistä näitä ryhmiä koskevaa vaikutusarviointia. Esityksessä mainitaan vain ylimalkaisesti joitain ryhmiä, kuten asunnottomuutta kokevat tai päihdekuntoutujat.

Esitysluonnoksen kuvaus nykytilasta ja sen arvioinnista esittelee kattavasti voimassa olevan sääntelyn ja myös edellisen toimeentulotuki uudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen tehtyä tutkimusta. Amnesty kuitenkin katsoo, että nykytilan kuvaus ja arviointi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta on puutteellista. Nykytilaa ei esimerkiksi arvioida lainkaan sukupuolivaikutusten osalta. Kun esitysluonnoksessa myöhemmin todetaan, ettei hallituksen esityksellä ei ole mainittavia vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon, se ei vaikuta pohjaavan perusteelliselle nykytilanteen analyysille.

Amnesty katsoo myös esityksen nykytilan arvioinnin perustoimeentulotuen perusosan alentamisen osalta olevan vaillinaista. Tämän taustalla lienee osin se, että perustoimeentulotuen perusosan alentamisen vaikutuksia tutkittu Suomessa varsin niukasti, kun otetaan huomioon, että perusosan alentaminen on vähimmäisturvasta leikkaamista ja koskettaa usein myös ihmisiä, jotka ovat yhteiskunnassa marginalisoidussa asemassa. Olemassa olevasta tutkimuksesta kuitenkin nähdään huolestuttavia ilmiöitä: esimerkiksi psykoottisiin sairauksiin tai harhaluuloisuuteen liittyvän sairauspäivärahopäätöksen saaminen kasvattaa alentamispäätöksen todennäköisyyttä ja yksinhuoltajuus ei vaikuta olevan merkittävä peruste luopua perusosan alentamisesta, vaikka yksinhuoltajilla on yleensä heikommat mahdollisuudet osallistua aktivointitoimenpiteisiin. On tärkeää, että menettelyn vaikutuksista on saatavilla riittävästi ajankohtaista tutkittua tietoa esimerkiksi sen osalta minkälaisia vaikutuksia alentamisella on eri ihmisryhmiin.

Esitysluonnoksen muutosehdotuksia koskeva perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on myös puutteellista. Vaikutusarvioinnin riittämättömyyttä kuvaa esimerkiksi seuraava lainaus esityksestä sukupuolivaikutusten arvioinnin osalta: ”Hallituksen esityksellä ei ole mainittavia vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Toimeentulotuen saajaryhminä korostuvat ennen kaikkea yksinasuvat miehet ja yksinhuoltajanaiset. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien

kohdalla ei ole havaittavissa, että haavoittuvuus kohdistuisi erityisesti johonkin sukupuoleen”. Tasa-arvovaltuutettu ja Amnesty toivat esille jo lausunnoissaan toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietinnöstä tarpeen tehdä uudistuksen yhteydessä sukupuolivaikutusten arviointi. Amnesty pitää esitysluonnoksen ihmisoikeusvaikutusten arviointia ylimalkaisena ja katsoo, että sitä on täydennettävä merkittävästi.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia osana lainvalmistelua tulee tehdä laajasti ja systemaattisesti, sisältäen muun muassa sukupuolivaikutusten ja lapsivaikutusten arvioinnin, eikä lausuttavana olevan esitysluonnoksen voida katsoa sisältävän tämänkaltaista arviointia.

3) Toimeentulotuen hakemista koskeva menettely

Amnesty pitää myönteisenä, että esityksessä vahvistetaan asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen palveluun ja myös henkilökohtaisen palvelun oikeudesta tiedottamista vahvistetaan. Amnesty pitää myös hyvänä, että laissa edellytettäisiin esteettömän asiointin turvaaminen eri asiakasryhmien tarpeita huomioiden. Nämä muutokset vahvistavat haavoittuvassa tai marginalisoidussa asemassa olevien oikeuksien toteutumista.

On lähtökohtaisesti hyvä, että esityksessä vahvistetaan hyvinvointialueiden sosiaalityön ja Kelan välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta on varmistettava esityksen yhteensopivuus EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa.

Amnesty pitää kannatettavana, että asiakkaan oikeus tavata Kelan ja sosiaalihuollon toimihenkilöä yhdessä huomioidaan. Tästä oikeudesta tiedottaminen riittävän laajasti on tärkeää. Haavoittuvassa tai marginalisoidussa asemassa olevien kohdalla tulee varmistaa asiakkaan kokonaistilanteen ymmärrys ja asioiden eteenpäin vieminen tavalla, joka ei kuormita kohtuuttomasti asiakasta. Tästä syystä on syytä syventää ja kehittää viranomaisten välistä yhteistyötä jatkossakin.

4) Toimeentulotuen perusosan alentamista koskeva menettely

Ensisijaisesti Amnesty katsoo, että toimeentulotukilaista tulisi poistaa mahdollisuus alentaa perustoimeentulotuen perusosaa sanktionomaisesti. Viimesijaisesta tuesta leikkaaminen uhkaa ihmisoikeuksien toteutumista.

Toissijaisesti Amnesty katsoo, että menettelyssä käytettävää harkintavaltaa tulisi selkeyttää yhdenvertaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantamiseksi. Toimeentulotuen alentamisen poikkeuksellisuutta ja viimesijaisuutta menettelytapana tulisi vahvistaa. Tulisi myös

vahvistaa harkinnan perusoikeusmyönteisyyttä, eli harkinnassa tulisi korostaa oikeuksien toteutumisen turvaamisen ensisijaisuutta. Kelan käsittelijöille tarkoitetun toimeentulotuen etuusohjeen mukaan toimeentulotuen perusosan alentamisen tulisi aina olla poikkeuksellinen toimenpide, mutta tutkimustiedon mukaan tukea saatetaan joissain tapauksissa myös alentaa ilman mainittavaa yksilöllistä harkintaa.

Amnesty yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntoon sen osalta, että alle 25-vuotiaiden toimeentulotuen alentaminen aiheuttaa lisää toimeentulovaikeuksia, ja painopisteen tulisi olla tuen alentamisen sijaan nuorten koulutukseen ohjauksessa ja tarvittaessa kuntoutuksessa. Kelan tutkimuksen (Simo Raittila et al, 2018, Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti, s. 15-16) mukaan nuorten parissa työskentelevät sosiaalityöntekijät suhtautuvat toimeentulotuen alentamiseen kriittisesti, eikä suurin osa heistä usko tuen alentamisella olevan toivottua vaikutusta nuoriin.

Esitysmuutokset perusosan alentamista koskevasta menettelystä vaativat vielä tarkentamista monilta osin. On myönteistä, että sosiaalihuollon lausunto otetaan esityksessä toimeentulotukipäätösten lähtökohdaksi. Amnesty katsoo, että sosiaalihuollon lausunnon huomioiminen mahdollistaa paremmin yksilöllisen harkinnan, jossa asiakasta kuullen huomioidaan laajasti hakijan elämäntilanne ja muut päätökseen vaikuttavat tekijät. Esityksestä ei esimerkiksi kuitenkaan käy selkeästi ilmi missä tilanteissa Kelan tulee pyytää sosiaalihuollon lausuntoa ("voi pyytää") tai millä perustein Kela voi poiketa sosiaalihuollon lausunnon näkemyksestä. Esityksestä ei myöskään käy selkeästi ilmi missä vaiheessa menettelyä sosiaalihuollon lausunto pyydetään. Koko perusosan alentamista koskevaa menettelyä koskevaa 14 f §:ää ja siihen liittyvää perustelutekstiä on syytä selkeyttää, jotta siihen ei jää menettelytapoja koskevia epäselvyyksiä, jotka voivat heikentää hakijan oikeuksien toteutumista.

5) Toimeentulotuen määräytyminen ja rakenne

Amnesty pitää valitettavana, että uudistuksessa ei kehitetä toimeentulotuen perusosalla katettavien menojen tasoa ja sisältöä. On myönteistä, että esitykseen on kirjattu mahdollisuus myöntää tukea silloinkin, kun tuen laskelma osoittaa maltillista ylijäämää. Tämä mahdollistaa laajemman yksilöllisen harkinnan ja edistää perusoikeusmyönteistä päätösmenettelyä. Menettelyä laskelman ylijäämän huomioimisesta on syytä vielä selkeyttää ja tarkentaa, jotta voidaan turvata asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu.

6) Valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta

Esityksessä ehdotetaan uutta valtakunnallista toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntaa sekä alueellisia neuvottelukuntia. Neuvottelukuntien tarkoituksena on edistää viranomaisten välistä yhteistyötä ja tuoda esiin kehittämistarpeita. Amnesty pitää valtakunnallisen ja alueellisten

neuvottelukuntien perustamista kannatettavana, joskin katsoo, että neuvottelukuntien tehtäviä ja toimivaltaa olisi syytä täsmentää.

Valtakunnallinen neuvottelukunta koostuisi sosiaali- ja terveysministeriön, hyvinvointialueiden sosiaalihuollon sekä Kansaneläkelaitoksen edustajista. Lisäksi neuvottelukunnan kokoonpanosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, jossa voitaisiin säätää myös muiden tahojen edustuksesta. Alueellisesta neuvottelukunnasta esitetään, että siihen kuuluisi ainakin Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon edustus.

Amnesty painottaa, että sosiaaliturvan saajilla ja heitä edustavilla tahoilla on oikeus osallistua sosiaaliturvajärjestelmän hallinointiin aina suunnittelusta toteutuksen arviointiin asti. Sosiaaliturvan saajien ja heitä edustavien järjestöjen osallisuus oikeudesta on kirjattu muun muassa YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommenttiin 19 (para 26). Siten katsomme, että neuvottelukunnissa tulee olla toimeentulotukea saavien ja/tai heitä edustavien kansalaisjärjestöjen edustus. Kokoonpanossa tulisi varmistaa marginalisoidussa asemassa olevia koskeva asiantuntijuus/kokemusasiantuntijuus. Tästä laajasta edustuksesta tulisi säätää ensisijaisesti laissa tai toissijaisesti asetuksella.

7) Muuta huomioitavaa esityksestä

Amnesty katsoo, että lausuttavana oleva hallituksen esitys toimeentulotukilain uudistamisesta sisältää useita myönteisiä ehdotuksia, mutta jää uudistuksena vaillinaiseksi. Toimeentulotukilain uudistamista tulisi jatkaa perusosan alentamisen poistamiseksi lainsäädännöstä. Lisäksi tulisi tarkastella toimeentulotuen perusosan tasoa ja sillä katettavien menojen sisältöä, kuten edellä lausunnossa esitetään. Uudistamista tulisi jatkaa myös sen edistämiseksi, että tarvittaessa toimeentulotukipäätöksiä voidaan tehdä pidemmiksi aikajaksoiksi kerrallaan. Vaikka jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa toimeentulotuen myöntämisen kuukautta pidemmältä ajalta, niin tuki kuitenkin määrätään kuukaudelta. Pidempien tukipäätösten tekeminen on nähty periaatteellisesti hankalaksi, koska toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi tukimuodoksi. Käytännössä kuitenkin monet joutuvat turvautumaan siihen pitkäaikaisesti muun muassa ensisijaisten etuuksien riittämättömän tason vuoksi. Tuen saajat myös kokevat jatkuvan hakemisen pitkäaikaisessa tarpeessa kuormittavaksi. Niin kauan, kun perusturvan taso on riittämätön, tulisi toimeentulotuen hakemista pidemmäksi ajanjaksoksi kerrallaan helpottaa. Amnesty katsoo, että edellä mainitut kehittämiskohteet olisi syytä huomioida käynnissä olevan uudistuksen yhteydessä.

Amnesty pitää ongelmallisena, että nykyisellä perustoimeentulotuen rahoitusmallilla hyvinvointialueilla ei ole kannustimia alentaa tai jättää perimättä tasasuuruksia sote-asiakasmaksuja. Amnesty ei ota rahoitusmalliin kantaa, mutta katsoo, että on otettava käyttöön keinoja, joilla varmistetaan hyvinvointialueiden riittävät kannusteet alentaa omilla toimillaan toimeentulotuen tarvetta alueillaan. SOSTE:n lausunnossa esimerkiksi tuodaan esiin VN TEAS -selvitys toimeentulotuen rahoitusmallista, jossa suositellaan harkittavaksi hyvinvointialueille asetettavaa

rahoitusvastuuta tai muuta kannustinta toimeentulotuen suhteen, hyvinvointialueiden yleiskatteellisen rahoitusmallin sisällä. Amnesty katsoo, että hyvinvointialueiden kannustimien käyttöönoton lisäksi on syytä jatkaa asiakasmaksulain uudistamista, ja tasasuuruisten asiakasmaksujen alentamista sekä perimättä jättämistä tulisi edistää lainsäädännöllä. Lisäksi tulisi lisätä maksuttomien sosiaali- ja terveystalveluiden määrää.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota luonnosesityksen tekstin puutteisiin selkeyden osalta. On tärkeää, että esitysteksti on ymmärrettävä ja kieli selkeää. Erityisesti perusosan alentamista koskevaa menettelyä käsittelevän osion on teksti osin epätäsmällistä ja siksi monitulkintaista. Tämä paitsi hankaloittaa esityksestä lausumista, niin on myös riski toimeenpanossa, sillä monitulkintaisuus voi johtaa asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto