

Asia: VN/1646/2020

Lausuntopyyntö sosiaaliturvkomitean välimietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen (välimietinnön ehdotukset 1 ja 2) 1.1 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset hakuajat ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä etuuksissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia etuuksien hakuajojen yhtenäistämällä voisi olla?

Erilaiset etuuksien haku- ja maksuajat lisäävät osaltaan sosiaaliturvan monimutkaisuutta ja hallinnollista taakkaa, etenkin etuuden hakijan näkökulmasta. Etuuksien hakemisen tulisi olla mahdollisimman selkeä prosessi, jotta hakuprosessi ei kohtuuttomasti kuormita henkilöitä, joilla on eri syistä toiminnallisia rajoitteita. Tässä yhteydessä olisi hyvä huomioida, että eri etuuksien hakeminen erilaisilla lomakkeilla, hakulomakkeiden monimutkaisuus ja runsaat erilaiset vaaditut lisäselvitykset voivat myös vaikeuttaa etuuksien hakemista ja käyttöä, erityisesti mikäli hakijalla on toiminnallisia rajoitteita.

Hakemista ja siihen liittyvää hallinnollista taakkaa olisi hyvä vähentää erityisesti sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden oikeus etuuteen on vakiintunut tai pitkäaikainen. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilöt, joilla on pysyvä vamma tai pitkäaikainen sairaus, jonka perusteella muodostuu oikeus etuuteen. Toistuva lääkärintodistusten vaatiminen vakiintuneeseen tilanteeseen luo tarpeetonta hallinnollista taakkaa niin Kelalle, etuuden saajalle kuin terveydenhuollossa.

Välimietinnössä todetaan, ettei etuuksien maksuaikojen yhtenäistäminen ole mahdollista lyhyellä aikavälillä. Maksuaikojen yhtenäistäminen tulisi kuitenkin ottaa kehittämiskohteeksi komitean toisella kaudella, sillä maksuaikojen yhtenäistäminen vähentäisi osaltaan monimutkaisuutta etuuksien saajien näkökulmasta.

1.2 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset tulo- ja palkkakäsitteet ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä tilanteissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämällä voisi olla?

Etuuksien erilaiset tulo- ja palkkakäsitteet myös osaltaan monimutkaistavat etuusjärjestelmää, ja tekevät siitä vaikeammin ymmärrettävää. Etuuden hakijan voi olla vaikea tietää mitä milläkin käsitteellä tarkoitetaan, mikä voi johtaa virheisiin etuutta hakiessa. Tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämisen selvittäminen on kannatettava ehdotus.

Tosin, kuten välimietinnössä todetaan, voi käsitteiden yhtenäistäminen vaikuttaa etuuskien määräytymiseen ja tasoon. Siksi yhtenäistämistä selvitetessä on tehtävä ihmisoikeusvaikutusten arviointia huomioiden laajasti erilaiset ihmisryhmät ja elämäntilanteet, jottei yhtenäistamisestä aiheudu suunnittelemattomia kielteisiä vaikutuksia.

2. Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet (välimietinnön ehdotukset 3 ja 4)2.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 3 valmistelussa?

Automaation hyödyntäminen sosiaaliturvassa luo mahdollisuuksia, jotka voivat hyödyttää sosiaaliturvaetuuksia saavia. Siihen sisältyy myös riskejä. Välimietinnössä mainitaan, että yhtenäinen digitaalinen tietopohja ”luo edellytykset tekoälyyn perustuvien ratkaisujen hyödyntämiselle”. Välimietinnössä ei mainita tarkemmin minkälaisista tekoälyyn perustuvista ratkaisuista on kyse. Amnesty korostaa, että sosiaaliturvan automaation osalta on varmistettava, ettei käyttöön oteta sellaista automaattista tai tekoälyyn perustuvaa päätöksentekoa, joka voi johtaa syrjiviin lopputuloksiin sosiaaliturvan hakijan tai saajan näkökulmasta. Esimerkiksi automaattisen päätöksenteon käyttö tapauskohtaista harkintaa vaativissa tehtävissä tai oppivien tekoälysovellusten käyttö sisältävät keskeisesti riskin syrjivistä ratkaisuista. Eri maista on olemassa tästä jo varoittavia esimerkkejä (katso esimerkiksi Amnesty Internationalin raportti: 'Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal').

Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2023 lakimuutokset, jotka muodostavat automaattista päätöksentekoa koskevan puitesääntelyn. Myös EU:n tuleva tekoälyasetus tulee vaikuttamaan automaattisen päätöksenteon viranomaiskäyttöön. On mahdollista, että jatkossa tarvitaan vielä yleislainsäädännön lisäksi tarkempaa sääntelyä automaattisesta päätöksenteosta sosiaaliturvasasioissa.

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Hyvin toimiva sähköinen asiointi voi hyödyttää laajaa joukkoa sosiaaliturvaa käyttäviä. Sosiaaliturvan digitalisaatiossa on kuitenkin samanaikaisesti turvattava saavutettavuus ja tarjottava aina myös vaihtoehtoinen asiointitapa niille ihmisille, joiden ei ole mahdollista käyttää digipalveluita esimerkiksi digitaalitojen tai välineiden puutteen vuoksi.

Joillekin asiakkaille puhelinpalvelut ovat hyvä vaihtoehto silloin, kun sähköinen asiointi ei ole mahdollista eri syistä. Tässä yhteydessä on huomautettava, että Kelan puhelinpalvelun ja palveluun jonottamisen maksullisuus on ongelmallista. Kun yhä useampi pystyy hoitamaan asiointinsa maksuttomasti digipalveluissa, ja toisaalta Kelan puhelinpalvelun ajoittainen ruuhkautuminen aiheuttaa palveluun jonottamista, on kohtuutonta, että usein pienituloisen puhelimitse asioiva joutuu maksamaan palvelun käytöstä. On hyvä, että Kelassa on otettu käyttöön takaisinsoittopalvelu, mutta se on toiminnassa ilmeisesti vain rajatusti.

Amnestyn haastatteluissa sosiaalityöntekijöiden kanssa on käynyt ilmi, ettei esimerkiksi asunnottomuutta kokevien osalla asiointi useinkaan onnistu, sillä he eivät välttämättä voi asioida

digitaalisissa palveluissa tai puhelimitse. On tärkeää, että asiointi onnistuu tarvittaessa myös kasvotusten ilman viestintävälineitä.

3. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet (välimietinnön ehdotukset 5, 6 ja 7)3.1 Onko eri etuuksia ja eläkkeitä koskevien lakien työkyvyttömyyden käsitteissä epätarkoituksenmukaisia eroja ja jos kyllä, niin millaisia?

Työkyvyttömyyden perusteella voidaan myöntää useita eri etuuksia tai eläkkeitä, ja lainsäädännössä on työkyvyttömyydelle erilaisia määritelmiä. Esimerkiksi työntekijän työeläkelaisissa (395/2006) ja sairausvakuutuslaissa (1224/2004) on toisistaan poikkeavat määrittelyt. Väliaikaisen työkyvyttömyyden ja pitkäaikaisen tai pysyvän työkyvyttömyyden määritelmässä on ymmärrettävästi eroavaisuuksia. Asiakkaiden kannalta vaikeuksia luovat esimerkiksi erilaiset tulkinnat työkyvyttömyyden kriteereistä hoitavien lääkäreiden ja eläkelaitosten vakuutuslääkäreiden välillä. Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysprosentti on noussut jo pitkään, ja vuonna 2022 hylkäysprosentti yksityisellä sektorilla oli 38 ja julkisella sektorilla 30. Syitä tämän eron takana on syytä tarkastella tarkemmin ja kehittää edelleen vakuutuslääkärijärjestelmää, mm. yhteistyössä vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunnan kanssa.

Kehittämistyössä tulee varmistaa myös niiden ihmisten osallisuus, joita asia koskettaa sekä heitä edustavien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallisuus. Tulisi esimerkiksi arvioida tarkemmin vuonna 2021 voimaan tulleiden työtapaturma- ja ammattitautilakia, eräitä työeläkelakeja ja Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia koskeneiden lakimuutosten vaikutuksia.

3.2 Mitä muutoksia lainsäädäntöön (erityisesti etuus- ja palvelulainsäädäntö) tulisi tehdä, jotta lainsäädäntö tukisi työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä?

Kts. vastaus kysymykseen 3.1.

3.3 Komitea ehdottaa arvioitavaksi mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja veloitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin. Ehdotuksen mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus tulee huomioida. Mitä palveluja ehdotetun arvioinnin tulisi koskea?

Amnesty yhtyy sosiaaliturvakomitean jäsenten Bella Forsgrenin ja Anna Kontulan välimietintöön jättämiin eriäviin mielipiteisiin sen osalta, että ehdotus 7. jossa esitetään arvioitavaksi veloitteita ja kannusteita osallistua palveluihin työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien saamiseksi, on ongelmallinen. Ehdotuksen ongelmallisuutta lisää se, että sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuudessa on merkittäviä ongelmia eri puolilla Suomea. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien palveluiden laadussa on myös merkittäviä puutteita. Sairastuneiden ja vammaisten henkilöiden tarvitsemien palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisen tulisi olla ensisijainen tavoite veloitteiden sijaan. Ehdotuksessa mainitaan, että kannustimissa ja veloitteissa tulee huomioida palveluiden saatavuus ja saavutettavuus, mutta maininta ei poista ehdotuksen lähtökohtaa, jossa esimerkiksi sairauden vuoksi työkyvyltään alentuneen henkilön etuuksia linkitetään veloitteisiin. Ehdotus tuleekin hylätä.

Komitean ehdotus työ- ja toimintakyvyn palveluiden vahvistamisesta terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa on kannatettava. Työ- ja toimintakyvyn osalta komitea ehdottaa myös sähköistä itsearviointivälinettä, sähköistä lähete- ja palautekanavaa, monialaista asiakassuunnitelmaa, ja yhtenäisen tietopohjan kehittämistä. Nämä ovat tärkeitä ehdotuksia, joita on syytä lähteä toteuttamaan kunnianhimoisesti seuraavalla vaalikaudella. Palveluiden ja kehittämistoimien riittävä resurssointi on myös oleellista. On myös tärkeää varmistaa, ettei palveluiden hinta muodosta estettä niiden käytölle.

4. Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen (välimietinnön ehdotukset 8 ja 9)4.1 Komitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Mitä tilanteita ehdotetun selvityksen tulisi koskea?

Työmarkkinatuen osalta olisi syytä tarkastella niitä rajaavia ehtoja, joita perustellaan hakijan aktivoimisella opintoihin tai työhön. Tällaisia ovat esimerkiksi 21 viikon odotusaika sellaisille hakijoille, joilla ei ole ammatillista koulutusta sekä 21 viikon työssäolovelvoite sellaisille hakijoille, jotka ovat keskeyttäneet koulun tai jättäneet hakematta kouluun ilman pätevää syytä. Kun työtä ja opintoja vailla oleva alle 25-vuotias jää vaille ensisijaisia etuuksia, hän ajautuu helposti toimeentulotuelle. Vuonna 2021 useammassa kuin joka viidennessä perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista hakija tai hänen puolisonsa oli alle 25-vuotias. Tutkimuksen perusteella tiedetään, että todennäköisyys päästä pois toimeentulotuen piiristä pienenee selvästi parin ensimmäisen tukikuukauden jälkeen. On ongelmallista, että vailla koulutusta tai työtä olevat alle 25-vuotiaat jäävät tulottomiksi ja on syytä olettaa tällä olevan usein pitkäaikaisesti syrjäyttävä vaikutus. Siksi komitean esitys 11. nuorten sosiaaliturvan selvityksestä onkin kannatettava. Tähän linkittyä oleellisesti etuusjärjestelmän rinnalla palveluiden saatavuus, saavutettavuus ja kohtuuhintaisuus.

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12)5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

On kannatettavaa selvittää, miten etuusjärjestelmässä voitaisiin paremmin huomioida sellaisia elämäntilanteita, jotka voivat vaikuttaa jatkuvaan oppimiseen, kuten esityksessä mainitut yrittäjyys, lyhyet määräaikaiset työsuhteet sekä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen. Osallistumisen tasa-arvon ja jatkuvan oppimisen näkökulmasta on tärkeää sujuvoittaa esimerkiksi työttömän tai osatyökykyisen osallistumista, opiskelua ja muuta omaehtoista toimintaa tavalla, joka ei vaaranna toimeentuloa.

5.2 Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. Miten nuorten sosiaaliturvaa tulisi uudistaa, jotta etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet eivät aiheuttaisi koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä?

Kts. vastaus kysymykseen 4.1.

5.3 Komitea ehdottaa selvitettäväksi edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Millainen opintotukijärjestelmän uudistus tukisi opiskeluaajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua?

6. Lasten ja perheiden sosiaaliturva (välimietinnön ehdotukset 13, 14 ja 15) 6.1 Komitea ehdottaa työryhmän perustamista lapsilisän uudistamiseksi. Mitä lapsilisäjärjestelmän eri uudistusvaihtoehtojen valmistelussa ja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon?

Amnesty on aiemmin tuonut esille tarpeen sitoa myös lapsilisät indeksiin, jotta voidaan varmistaa lapsilisän ostovoiman säilyminen. Lapsilisä on ainoa toistuvaluontoinen sosiaaliturvaetus, jota ei ole sidottu indeksiin. Olisi myös harkittava lapsilisän maksamisen ulottamista siihen saakka, kunnes lapsi on 18-vuotias. Lapsilisissä olisi huomioitava nykyistä paremmin vuoroasuvien lasten perheet, kuitenkin varmistuen samalla tuen riittävyys.

6.2 Komitea ehdottaa lastenhoidon tukien järjestelmän uudistuksen käynnistämistä. Miten ja mistä lähtökohdista lastenhoidon tukien järjestelmää tulisi uudistaa?

Lastenhoidon tukien järjestelmää uudistettaessa on tehtävä laaja-alaiset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit, mukaan lukien lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Riippumatta järjestelmästä on varmistettava tukien riittävyys. Joka kymmenes lasten kotihoidon tukea saava on perustoimeentulotuen piirissä, eivätkä kotihoidon tuen saajan tulot riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettia.

6.3 Vanhemmalla on vastuu lapsensa elatuksesta. Mitä muutoksia sosiaaliturva- tai muuhun lainsäädäntöön tulisi tehdä, jotta se tukisi vanhempien elatuskykyä?

Perusturvaetuuksia saavien lapsiperheiden ja vanhempien etuuksien sekä lapsikorotusten riittävyyden varmistaminen on yksi keskeinen keino tukea pienituloisten vanhempien elatuskykyä. Erytisesti olisi huomioitava sairaus- ja vanhempainpäivärahaa saavien vanhempien kotitalouksien tilanne, sillä näihin etuuksiin ei kuulu lapsikorotuksia. Myös edellä kysymyksen 6.1 vastauksessa mainittu lapsilisän sitominen indeksiin edistää osaltaan vanhempien elatuskykyä.

Laajempaan kokonaisuuteen olisi huomioitava nykyistä paremmin perheiden moninaisuutta ja erilaisia elämäntilanteita. Esimerkiksi lapsiperheiden vuoroasumisesta tulisi huomioida nykyistä paremmin sosiaaliturvajärjestelmässä. Tähän liittyviä kehittämistarpeita on nostettu esille esimerkiksi tuoreessa VN-TEAS-raportissa 'Laki ja perheiden moninaisuus'.

7. Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen (välimietinnön ehdotus 16) 7.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 16 edistämisessä? Mikä asia tai mitkä asiat on tärkeintä selvittää?

Amnesty korostaa, että asumisen tukemisen kehittämisessä on pidettävä lähtökohtana perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Asuminen on jokaisen oikeus. Asumistuen tarkoitus on alentaa pienituloisten asumismenoja siten, että asumismenot eivät muodostu kohtuuttoman suuriksi, eivätkä vaaranna perustoimeentuloa. Näin voidaan turvata kohtuullinen asumistaso pienituloisille henkilöille ja perheille.

Välimietinnössä tuodaan esille asumistukiin liittyviä nykyisiä ongelmia. Monet asumistuen saajat joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen, sillä tuen saajan hyväksyttävät enimmäisasumismenot ovat usein pienemmät kuin todelliset asumismenot. Hallinnon ja ennen kaikkea tuen saajan näkökulmasta on kuormittavaa ja epätarkoituksenmukaista, että pitkäkestoisiin asumiskustannuksiin tarvitaan väliaikaisesti tarkoitettua toimeentulotukea. VTV:n tuoreessa selvityksessä asumistuen vuoden 2015 kokonaisuudistuksesta todetaan, että asumistuen saantiehtojen kiristäminen johtaisi

siihen, että asumismenoja joudutaan vielä nykyistä useammin kattamaan toimeentulotuella. Amnesty yhtyykin VTV:n selvityksessä esittämään suositukseen siitä, että sosiaaliturvauudistuksessa tulee kehittää ratkaisuja, jotka vähentävät toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa.

Välimietinnössä todetaan myös asumistuen ruokakuntakäsitteen ongelmallisuus. Ruokakuntakohtaisuus suosii yksin asumista, jota ei voi pitää ihanteellisena vaikkapa asumisen ekologisen kestävyuden kannalta. Se ei myöskään huomioi riittävästi asumistilanteiden moninaisuutta, kuten vuoroasumista lapsiperheissä. Onkin hyvä selvittää ruokakuntakäsitteen vaikutukset ja muutostarpeet.

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulokitarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18)

8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämisessä?

Vaikka komitean ehdotuksissa on paljon selvityshankkeita ja toimeentulotuesta on kaksi ehdotusta, niistä puuttuu eduskunnan lausumassaan edellyttämä arviointi toimeentulotuen alentamisesta luopumisesta ja alentamisen perusteiden muutostarpeista. Eduskunnan lausuma edellyttää näiden arviointia nimenomaisesti osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Välimietinnössä todetaan alentamisen kokonaisuuden vaativan ”vielä tulevaisuudessa kehittämistä”, mutta tämän osalta ei ole konkreettisia ehdotuksia. Samassa yhteydessä on syytä arvioida myös muita toimeentulotuen muutostarpeita, jotka koskevat muun muassa tuella katettavien menojen kokonaisuutta, tuen ruokakuntakohtaisuutta, alentavina tuloina huomioitavien tulojen kokonaisuutta sekä tuen jaksottamista.

Komitean ehdotus 17. on tavoite kaventaa toimeentulotuen roolia perusturvan pitkäaikaisena täydentäjänä. Keinona ei mainita tässä yhteydessä perusturvan tason nostamista, vaikka toimeentulotuen pitkittynyttä tarvetta selittää usein juuri perusturvaetuuksien riittämätön taso sen lisäksi, että osa saajista ei saa lainkaan ensisijaisia perusturvaetuuksia. Olemme kirjoittaneet tarkemmin perusturvan tasosta ja riittävydestä vastauksessamme kysymykseen 16.

Komitean ehdotus 18. koskee sellaisia toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavia ihmisiä, jotka eivät saa ensisijaisia perusturvaetuuksia. Tavoite varmistaa näille henkilöille riittävä palveluohjaus ja palvelut on kannatettava.

8.2 Mitkä ovat keskeisimmät toimenpiteet, joilla pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää?

Kts. vastaukset kysymyksiin 8.1 ja 7.1.

9. Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen (välimietinnön ehdotukset 19, 20, 21, 22, 23, 24 ja 25)

9.1 Miten työ- ja toimintakyvyn tukemista, seurantaa ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja tulisi vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollossa?

Tällä hetkellä sosiaaliturvassa ja sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmässä on merkittäviä puutteita, eikä osa ihmisistä saa tarvitsemiaan palveluita tai etuuksia. Erityisen vaikeassa tilanteessa ovat ne työttömät henkilöt, joilla on terveydellisiä ongelmia. Terveystalvvelmat vaikuttavat henkilön työ- ja toimintakykyyn ja terveystalvveluiden tarpeeseen sekä siten myös sosiaalitlveluiden ja -etuuksien

tarpeeseen. Tutkimusten mukaan työssäkäyviin verrattuna suurempi osa työttömistä henkilöistä raportoi tyydyttämätöntä terveyspalveluiden palvelutarvetta. Työttömät henkilöt ovat usein julkisen terveydenhuollon varassa, sillä heillä ei ole pääsyä työterveyshuoltoon eikä samanlaisia taloudellisia mahdollisuuksia käyttää yksityisiä terveydenhuoltopalveluita kuin työssäkäyville.

Työ- ja toimintakyvyn tukeminen sosiaali- ja terveydenhuollossa edellyttää sitä, että avun piiriin on mahdollista päästä tarpeenmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Kuten välimietinnössä mainitaan, asiakkaan on oltava tietoinen siitä, mistä tukea voi hakea. Tämä edellyttää palveluntarjoajilta riittävää ja monikanavaista tiedotusta eri ryhmille, kuten työttömille, kohdennetuista palveluista. Etuus- ja palvelutarpeiden tunnistamisessa on olennaista, että palveluiden henkilöstö on tietoinen työttömille kuuluvista palveluista ja osaa ohjeistaa niiden pariin. Palveluiden oikea-aikaisuuden takaamiseksi on kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät jonotusajat kohtuuttomasti pitkitä asiakkaan pääsyä hoidon ja tuen piiriin. Pahimmillaan kohtuuttoman pitkä odotusaika kärjistää olemassa olevia ongelmia ja alentaa työ- ja toimintakykyä entisestään. Se voi johtaa myös ongelmien kroonistumiseen, mikä hidastaa ja vaikeuttaa niiden hoitamista.

Yksi konkreettinen esimerkki työttömille kohdennetuista palveluista on työttömien terveystarkastus. Vuonna 2021 työttömien terveystarkastuksia tehtiin vain 3.5 %:lle työttömistä. Kyselytutkimusten ja -selvitysten mukaan työttömät eivät usein ole tietoisia terveystarkastusten mahdollisuudesta tai pääsy niihin on hankalaa, sillä jonotusajat ovat pitkiä. Työttömien ohjaamista ja pääsyä terveystarkastuksiin tulee parantaa. TE-palveluiden ja terveydenhuoltopalveluiden yhteistyötä on sujuvoitettava, jotta asiakas saa tiedon oikeudestaan terveystarkastukseen. Ammattilaisten antaman neuvonnan ja ohjauksen lisäksi terveystarkastuksista tulee tiedottaa kattavasti hyvinvointialueen verkkosivuilla ja muissa kanavissa. On myös turvattava riittävät resurssit hyvinvointialueilla työttömien terveystarkastusten toteuttamiseen.

Palveluihin pääsyn lisäksi olennaista on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon -palveluiden työkykyosaaminen on riittävällä tasolla. Terveystarkastusten tulee olla työttömien tarpeisiin räätälöityjä, jotta niillä voidaan tukea työttömien työ- ja toimintakykyä. Kuten välimietinnössä mainitaan, lääkärillä on oltava riittävästi tietoa asiakkaan työstä, jotta pelkän terveydentilan lisäksi voidaan tarkastella asiakkaan kokonaistilannetta ja tehdä arvioita työkyvystä. Tämäkin edellyttää sujuvaa tiedonvaihtoa TE-palveluiden ja terveydenhuollon välillä.

9.2 Mitä tulisi ottaa huomioon valmisteltaessa A) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

A)

Ihmisoikeusnäkökulmasta monialaista asiakassuunnitelmaa suunniteltaessa on tärkeää huomioida etenkin kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevien henkilöiden palvelu- ja etuustarpeiden toteutuminen. Haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä on usein monen eri palvelun ja/tai etuuden samanaikainen tarve, jolloin henkilön tilanteen kokonaisvaltainen käsittely on välttämätöntä. Moniammatillisuus vähentää myös yksittäisten ammattilaisten kuormaa asiakkaan tilanteesta ja voi vauhdittaa asian käsittelyä.

Kuten välimietinnössä todetaan, muutokset työ- ja toimintakyvyssä pystytään tunnistamaan aikaisessa vaiheessa, mikäli asiakkaan työ- ja toimintakykyyn kiinnitetään huomiota, kun hän asioi palvelujärjestelmän eri toimijoiden kanssa. Työttömien henkilöiden kohdalla on panostettava työkykyyn vaikuttavien terveysongelmien ennaltaehkäisyyn ja varhaisen vaiheen puuttumiseen, jotta ongelmat eivät kroonistu ja pitkity. Moniammatillisuutta olisi siis tuotava käytäntöön myös TE-palveluiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden väliseen yhteistyöhön. Asiakastyötä tekevien TE-palveluiden asiantuntijoiden olisi hyvä kysyä asiakkaalta koulutus- ja työhistorian lisäksi, onko hänen terveydentilassaan jotain sellaista, mikä olisi huomioitava esimerkiksi töitä etsittäessä. Olisi hyvä varmistaa, onko asiakas käynyt asiasta lääkärillä ja onko asiasta olemassa lausuntoa. Välimietinnössä todetaan, että hoidon jatkuvuus on tärkeä edellytys toimivalle asiakkassuunnitelmalle. Tässä suhteessa olisi varmistettava, että asiakas saa aina tarvitsemansa jatko- ja kontrolliajat sujuvasti.

Kuten välimietinnössä mainitaan, monialaisuus edellyttää, että asiakasta koskevat tiedot voivat liikkua viranomaisten välillä kunkin viranomaisen toimivalta huomioiden. Sähköisessä lähete- ja palautekanavassa julkisen terveydenhuollon, työterveyshuollon sekä työ- ja elinkeinopalvelujen välillä olisi kuitenkin huomioitava myös kirjausten sisällöllinen kattavuus ja laatu. Amnestyn TE-palveluiden asiantuntijoilta saaman tiedon mukaan asiantuntijat toivovat, että lääkäri ottaisi lausunnossa selkeästi kantaa asiakkaan työkykyyn ja kuntoutustarpeeseen, koska työkyvyn arviointi on ensisijaisesti hyvinvointialueiden järjestämien terveyspalveluiden tehtävä. Jotta asiakkaan tilannetta voidaan edistää parhaalla mahdollisella tavalla, olisi lausunnossa kerrottava diagnoosin lisäksi konkreettisia esimerkkejä siitä, miten diagnoosi vaikuttaa henkilön työkykyyn – voiko asiakas esimerkiksi kumartua tai nostaa asioita. Kattavammilla lausunnoilla mahdollistetaan se, että ihminen pääsee oikea-aikaisesti tarvitsemiensa palveluiden, kuten kuntoutuksen, ja hänelle kuuluvien etuuksien piiriin ja että hänen tilanteeseensa sopivia koulutus- ja työmahdollisuuksia on helpompi kartoittaa.

Komitean ehdottaman tietoturvallisen viestintävälineen kehittäminen palveluista ja etuuksista vastaavien toimijoiden käyttöön mahdollistaisi sujuvan ja nopean viestinvälityksen eri toimijoiden välillä. Tämä olisi suotuista erityisesti sellaisten asiakkaiden kohdalla, joihin on vaikea saada yhteyttä sovittun tapaamisen ulkopuolella. Sosiaalipalveluiden asiantuntijoilta saatujen viestien perusteella esimerkiksi asunnottomille henkilöille on vaikea varata aikaa terveydenhuoltoon sosiaalipuolen vastaanottokäynnin yhteydessä, vaikka käytössä olisi sosiaalipuolen ja terveydenhuollon välinen erillinen puhelinyhteys, sillä soittot kääntyvät usein soittopyynnöiksi ja niihin vastataan vasta sen jälkeen, kun asiakas on jo lähtenyt tapaamisesta.

B)

Kts. vastaus kysymykseen 9.2 A.

C)

Kuten välimietinnössä todetaan, vastuuhenkilöstä hyötyvät erityisesti paljon ja erilaisia palveluja tarvitsevat asiakkaat. Välimietinnön mukaan ”[t]ällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3 §:n 3 kohdan määritelmän mukainen, erityistä tukea tarvitseva henkilö, jolla jo on lainsäädännössä erityisiä oikeuksia haavoittuvan asemansa vuoksi”. Amnesty pitää tärkeänä, että määritelmää tulkitaan riittävän laajasti, jotta se sisältää myös sellaiset erityistä tukea tarvitsevat ja haavoittuvat ihmisryhmät kuten asunnottomuutta kokevat tai paperittomat tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevat.

Välimietinnössä tuodaan esille, että nykytilanteessa asiakkaiden henkilökohtainen tukeminen on sirpaleista, sillä sitä tehdään eri toimijoiden taholta pääasiassa tiettyyn palveluun tai elämäntilanteeseen sidottuna. Palvelu- ja etuuspolun jatkuvuuden kannalta on olennaista, että palvelukokonaisuuden yhteensovittamisesta vastaavalla vastuutyöntekijällä on riittävä osaaminen eri organisaatioiden tarjoamista palveluista.

Jotta vastuutyöntekijämalli hyödyttäisi eniten tukea tarvitsevia, on tuen tarpeessa ja palveluiden ulkopuolella olevat henkilöt saatava palveluiden piiriin. On arvioitava sektoreiden välistä yhteistyötä ja muita keinoja, joilla näitä ihmisiä voidaan tavoittaa. Esimerkiksi etsivä sosiaalityö on kirjattu heinäkuussa 2023 voimaan astuvaan uuteen sosiaalihuoltolakiin. Tällöin hyvinvointialueet ovat velvoitettuja järjestämään etsivää työtä alueellaan. Etsivälle sosiaalityölle on varattava riittävät resurssit. Lisäksi on varmistettava, että laadukasta etsivää sosiaalityötä toteutetaan joka puolella Suomea, paikalliset tarpeet huomioiden.

9.3 Mitä muuta tulisi ottaa huomioon alaluvun 5.10 ehdotusten edistämisessä?

Etuus- ja palvelupolkujen toimivuudessa sekä palvelujen tarjoamisessa on varmistettava, että pystytään vastaamaan ihmisten päällekkäisiin palvelutarpeisiin. Tutkimusten mukaan esimerkiksi kokonaisvaltaista hoitoa (somaattinen, mielenterveys- ja päihdehoito) tarvitsevat asiakkaat ohjataan ensisijaisesti päihdepalveluihin, jolloin he voivat jäädä vaille tarvitsemaansa somaattista ja mielenterveyshoitoa. Päihdehoidon tarve ei voi olla syy evätä ihmiseltä hänen tarvitsemiaan muita palveluita.

Myös paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden asemaan on kiinnitettävä huomiota. ”Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa” -selvityksessä tehtiin tilannekatsaus paperittomuudesta julkisessa sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä ja etsittiin ratkaisuehdotuksia sosiaalihuollon keskeisiin haasteisiin tehdyn tilannekuvan pohjalta. Selvityksessä todettiin paperittomien sosiaalipalveluiden toteutuvan hyvin epätasaisesti eri puolilla Suomea. Paperittomien henkilöiden oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon turvattiin lakimuutoksessa, joka astui voimaan vuoden 2023 alussa (HE 112/2022), mutta oikeus terveyteen ei voi toteutua ilman välttämättömiä sosiaalihuollon palveluita.

10. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut (välimietinnön ehdotukset 26 ja 27)

10.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 26 ja 27 osalta?

Amnesty yhtyy komitean näkemykseen siitä, että sosiaaliturvan monimutkaisuuden vähentäminen voi myös purkaa byrokratialoukkuja ja siten edistää työllisyyttä. Esimerkiksi hyvin toteutettuna esitetyllä yhden perusturvaetuuden mallilla on mahdollista vähentää välinputoajatilanteita, mikä voi osaltaan purkaa byrokratialoukkuja.

Perusturvan riittämättömyys tuottaa myös osaltaan kannustinloukkuja. Esimerkiksi VTV:n selvityksen mukaan pääkaupunkiseudulla asumistukea saavien työllistymisen kannustimet ovat huonommat, sillä ensisijaiset etuudet riittävät muuta maata huonommin asumismenojen kattamiseen.

Kannustin- ja byrokratialoukkuja on monenlaisia. Amnesty on tekemiensä asiantuntijoiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita käyttävien haastattelujen pohjalta todennut yhden ongelman olevan työttömän kokema riski siitä, että hakeutuminen terveyspalveluihin voi johtaa työttömyysturvan katkoksiin työkyvyn selvittämisen ajaksi. Koettu riski voi vähentää halukkuutta hakeutua tarvittaviin terveyspalveluihin, jolloin työtön henkilö ei saa tarvitsemiaan terveys- tai kuntoutuspalveluita, eikä työkyvyn ongelmia päästä ratkomaan. Tutkimuksesta tiedetään, että pisimpään työttömänä olleet käyttävät vähiten terveyskeskusten palveluita. Esteet tarvittaviin palveluihin hakeutumisessa tulee purkaa.

11. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus (välimietinnön ehdotukset 28, 29 ja 30)

11.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 28, 29 ja 30 edistämisessä?

-

12. Syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen ansioturva huomioiden (komitean esitys seuraavalle hallitukselle)

12.1 Komitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden alaluvussa 6.1. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Mitä hyötyjä ja haasteita perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä?

Laaja-alaisin komitean ehdotuksista on esitys selvittää tulevilla vaalikaudella perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä. Amnesty pitää niin sanotun yhden perusturvaetuuden mallin selvittämistä kannatettavana. Mallin kaikkia ulottuvuuksia vielä mahdotonta arvioida, mutta siinä on potentiaalia muun muassa vähentää välinputoajatilanteita saajien elämäntilanteiden muuttuessa, vähentää etuuksia saavien ihmisten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa, tehdä järjestelmästä helpommin ymmärrettävä ja siten saavutettavampi sekä vähentää etuuksien alikäyttöä.

Kuten komitea esittää, on mallin selvitystyössä tehtävä vaikutusten arviointia. Amnesty muistuttaa laaja-alaisen ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarpeesta sekä ihmisten kuulemisesta ja osallistumisen turvaamisesta mallia kehitettäessä. Olemme kirjoittaneet näistä tarkemmin vastauksessamme kysymykseen 16.

12.2 Mihin suuntaan perusturvaetuuksien yhtenäistämistä tulisi kehittääA) etuuksien ehtojen osalta?B) toimeenpanon osalta?

A)

Amnesty korostaa, että kaikkien etuuksien saamiseen ja käyttämiseen liittyvien ehtojen tulee olla sellaisia, että etuuden hakijan ja saajan on mahdollista ne täyttää. Tämä ei toteudu nykyhetkellä. Esimerkiksi Suomessa on tutkimusten mukaan useita tuhansia ihmisiä, joiden virallinen status on työtön, mutta he ovat tosiasiansa työkyvyttömiä. Tutkimustieto viittaa myös siihen, että yksinhuoltajuus ei suojaa perustoimeentulotuen alentamiselta, vaikka yksinhuoltajan voi olla vaikea ottaa vastaan esimerkiksi pätkätöitä lastenhoidon järjestämisen haasteiden vuoksi. Etuuksien ehtoja laadittaessa tulee lähtökohdana olla oikeuksien turvaaminen, ei niiden rajaaminen tai marginalisoidussa asemassa olevien ihmisten sanktiointi.

B)

Amnesty kannattaa ennakoivan etuusehdotuksen selvittämistä ja käyttöönottoa. Vastaavaa mallia ovat esittäneet SOSTE ja Kela. Etuusehdotuksella voitaisiin edistää sitä, että ihminen saa ne etuudet, joihin hän on oikeutettu. Tiedämme etuuksien alikäytön olevan Suomessa väärinkäytöksiä suurempi ongelma. Etuusehdotuksen selvittämistä ja käyttöönottoa olisi perusteltua edistää yhtäaikaaisesti perusturvaetuuksien yhtenäistämisen kanssa.

Etuuksien yhtenäistäminen luo myös mahdollisuuden yhtenäistää etuuksien haku- ja maksuprosesseja sekä aikatauluja. Tämä vähentäisi osaltaan sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta käyttäjän näkökulmasta ja lisäisi sen ymmärrettävyyttä ja käytettävyyttä.

13. Ehdotusten priorisointi **13.1 Välimietinnössä on komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille. Mitä kolmea ehdotusta tulisi edistää ensimmäisenä ja miksi?**

Amnesty pitää kannatettavana perusturvaetuuksien yhtenäistämisen ja yhdistämisen edistämistä. Kyseessä on laaja kokonaisuus, jonka valmistelu vie paljon aikaa ja vaatii mittavat valmisteluresurssit. Siksi on perusteltua aloittaa kehittämistyö kauden alussa. Tarkemmin perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä kirjoitamme vastauksissamme 12.1 ja 12.2.A.

Työ- ja toimintakyvyn tukemiseen liittyvät useat ehdotukset ovat tärkeä ja laaja kokonaisuus, joka myös vaatii pidemmän valmisteluajan ja -resurssit. Siksi on perusteltua aloittaa niihin liittyvä työ kauden alussa. Tässä yhteydessä Amnesty korostaa jälleen, että palveluiden osalta tulee painottaa niiden saatavuuden parantamista, eikä sitoa etuuksien saamista palveluiden käyttöön.

Kolmantena kokonaisuutena Amnesty nostaa esille toimeentulotuen roolin sosiaaliturvajärjestelmässä ja tukeen liittyvät uudistustarpeet. Toimeentulotuki paikkaa perusturvan ja asumistuen riittämättömyyttä sekä ensisijaisten etuuksien puutetta joissain tilanteissa. Moni joutuu turvautumaan toimeentulotukeen pitkäaikaisesti, mikä muodostaa omanlaisensa loukun tuen saajalle, sillä toimeentulotukea ei ole suunniteltu pitkäaikaiseen käyttöön. Muistutamme myös eduskunnan lausumasta, joka edellyttää toimeentulotuen alentamisesta luopumisen selvittämistä osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Toimeentulotuki linkittyy siis moneen eri etuuteen ja

erilaisiin elämäntilanteisiin. Viimesijaisen tuen saajat ovat usein marginalisoituneessa asemassa, ja ihmisoikeusnäkökulmasta on perusteltua kohdentaa uudistuksen kehittämisesursseja heidän tilanteensa parantamiseen.

14. Julkisen talouden kestävyys**14.1 Sosiaaliturvauudistuksessa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Komitea on linjannut, että uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tulisiko sosiaaliturvan uudistamisella tavoitella parannusta julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä ja jos kyllä, niin miten?**

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen pitkän aikavälin yhtenä tavoitteena voi olla julkisen talouden kestävyden parantaminen. Samalla keskeisenä pitkän aikavälin julkilausuttuna tavoitteena tulee olla perus- ja ihmisoikeuksien progressiivinen toteutuminen. Sosiaaliturvalla voi olla erilaisia rooleja ja tavoitteita, mutta uudistuksen ytimessä on aina oltava perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien asettamat velvoitteet.

Pitkällä aikavälillä etenkin työttömyyttä ja erilaista työkyvyttömyyttä kokevien ihmisten ja vammaisten ihmisten palvelu- ja toimeentulotarpeiden oikea-aikainen ja riittävä tyydyttäminen mahdollistaa näille ihmisille osallistumisen yhteiskuntaan ja monille myös työllistymisen. Tällä on julkista taloutta vahvistava vaikutus.

Lapsiperheköyhyyden tiedetään olevan vahvasti periytyvää. Siksi lapsiperheköyhyyden torjuminen ja varhainen puuttuminen riittävillä palveluilla ja etuuksilla on myös pitkällä aikavälillä julkista taloutta vahvistavaa.

Myös välimietinnössä esiin tuotu sosiaaliturvan monimutkaisuuden vähentäminen ja byrokraloukkujen purkaminen edistää osaltaan työllisyyttä ja siten vahvistaa julkista taloutta.

15. Komitean linjaukset toisen kauden työlle**15.1 Komitea on linjannut toisen kautensa työstä alaluvussa 6.2. Mikä luetelluista kokonaisuuksista on tärkein ja miksi?**

Ei ole mielekästä valita näistä vain yhtä. Kaksi viimeistä suurempaa kokonaisuutta ovat laajuutensa vuoksi tietysti merkittäviä – eli oikeudenmukaisen ja kestävänsä sosiaaliturvajärjestelmän sekä kokonaisrakenteen uudistaminen pitkällä aikavälillä. Amnesty korostaa jälleen tässä yhteydessä, että toisen kauden työssä on syytä ottaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet uudistamistyön keskiöön.

Alaluvussa mainitaan myös, että komitea laatii toisella kaudellaan seurantamittarit uudistuksen seurantaan ja arviointia varten. Seurantamittareihin tulee sisällyttää myös perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää mittaristoa.

15.2 Mihin suuntaan lueteltuja kokonaisuuksia tulisi kehittää?

Tähän kysymykseen liittyviä asioita on käsitelty aiempien kysymysten vastauksissa.

16. Mitä muuta haluat todeta sosiaaliturvauudistuksesta?

Oikeus sosiaaliturvaan on turvattu Suomen perustuslaissa, ja Suomea velvoittavat myös kansainväliset ihmisoikeusnormit. Näiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tulee ohjata sosiaaliturvauudistuksen valmistelua läpileikkaavasti.

Tärkeä väline ihmisoikeusperustaisen uudistuksen toteuttamisessa on perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Perusteellinen ihmisoikeusvaikutusten arviointi on välttämätöntä, jotta saadaan luotettavia arvioita uudistuksen olennaisista vaikutuksista oikeuksien toteutumiseen. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi sisältää muun muassa sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arvioinnin.

Sosiaaliturvakomitean välimietintö sisältää runsaasti eri laajuisia ehdotuksia, joista suuri osa on erilaisia selvityshankkeita. Esitetyt selvityshankkeet ovat sinänsä kannatettavia, mutta Amnesty katsoo SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry:n, Suomen nuorisolan kattojärjestö Allianssi ry:n ja Vammaisfoorumi ry:n lailla, että mietinnössä on vain vähän konkreettisia ehdotuksia, minkä vuoksi niiden vaikutuksia eri ihmisryhmiin on vaikea arvioida.

OSALLISTUMINEN JA KUULEMINEN

On arvostettavaa, että komitean työskentely on perustunut avoimeen tiedottamiseen. Annamme tunnustusta sille, että komitean työssä käytettyjä dokumentteja on jaettu julkisesti verkkosivuilla. Komitea on myös ansiokkaasti järjestänyt erilaisia julkisia tilaisuuksia, joissa on käsitelty uudistuksen keskeisiä teemoja laaja-alaisesti. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö järjesti lasten ja nuorten kuulemisen sosiaaliturvasta ja sen kehittämisestä.

Suoraan komitean työskentelyyn ja ylipäätään uudistukseen kansalaisyhteiskunnan ja sosiaaliturvaa käyttävien ryhmien edustajat ovat kuitenkin voineet osallistua vain rajallisesti. Komiteassa on ollut pysyvinä jäseninä kolme kansalaisjärjestöjen edustajaa. Yhdessä viidestä komitean yhteydessä toimivasta jaostosta on ollut yksi kansalaisjärjestöedustaja.

On toki hienoa, että järjestöillä on ollut edustusta. Sitä ei voi kuitenkaan pitää riittävänä tai kattavana. Kun huomioi sosiaaliturvauudistuksen laajuuden, on eri ihmisryhmien kuuleminen ja osallistuminen ollut huomattavan vähäistä. Komitean työskentelyssä on huomioitu hienosti tutkittua tietoa ja komitean työskentelyn yhteydessä on myös tuotettu runsaasti erilaisia selvityksiä. On tärkeää huomioida, ettei edes laadukas tai laaja-alainen tutkittu tieto voi kuitenkaan korvata ihmisten kuulemista ja osallistumista. Amnesty muistuttaa, että YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean mukaan sosiaaliturvan saajilla on oikeus osallistua sosiaaliturvajärjestelmää koskevaan päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa oikeutta osallistua niin järjestelmän suunnitteluun, toimeenpanoon, seurantaan kuin arviointiinkin.

Tulevalla vaalikaudella tulee turvata ihmisten ja kansalaisjärjestöjen kuuleminen ja osallistuminen. Tähän on olemassa monia erilaisia keinoja: voidaan järjestää laajempia kuulemistilaisuuksia tai kutsua kansalaisyhteiskunnan edustajia komitean kuultavaksi tietyistä kohdennetuista teemoista. Myös digitaalisia välineitä voidaan hyödyntää kuulemisessa ja osallistumisessa. Erityisesti suosittelemme huomioimaan myös pienempiä ruohonjuuritason kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Pienillä toimijoilla ei välttämättä ole hallinnollisia resursseja seurata ja osallistua kaikkiin laajan uudistusprosessin osa-alueisiin, mutta heillä on arvokasta tietoa ja kokemusta ihmisten eletystä elämästä. Ihmisoikeusperustaisessa päätöksenteossa on tärkeää huomioida marginalisoidussa asemassa olevien tilanteet. Heidän elämätilanteitaan on usein vaikea tavoittaa kattavasti kvantitatiivisessa tutkimuksessa tiedossa, kuten simulointilaskelmissa.

Amnesty pitää valitettavana, että lausuntokierros välimietinnöstä avattiin vasta välimietinnön hyväksymisen ja julkistamisen jälkeen. Kun välimietintö on jo hyväksytty, on kansalaisyhteiskunnan tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi ja vaikuttaa lausunnoillaan välimietinnön sisältöön olematon.

SOSIAALITURVAN TASO JA RAHOITUS

Luvussa 2 käsitellään sosiaaliturvan tasoa ja rahoitusta. Luvussa käsitellään muun muassa laajasti vähimmäisturvan tason kansainvälistä vertailua muihin maihin. Amnesty katsoo luvussa olevan joiltain osin puutteellinen.

Luvun alussa mainitaan lakisääteiset perusturvan riittävyden arviointiraportit, mutta raporttien keskeisiä päätelmiä ei mainita luvun yhteenvedossa lainkaan ja viimeisin raportti esitellään hyvin niukasti. Raportteja on tehty neljä sen jälkeen, kun vuonna 2010 tuli voimaan lakimuutos, jonka mukaan perusturvan riittävyttä tulee arvioida neljän vuoden välein. Jokaisessa perusturvan riittävyden arviointiraportissa on todettu perusturvan olevan riittämätön kattamaan kohtuullisen minimin mukaista kulutusta, lukuun ottamatta eläkeläisen perusturvaa takuueläkkeen käyttöönoton jälkeisenä aikana. Uusimman arviointiraportin mukaan työttömän, sairaan ja vanhempainvapaan perusturva ei riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettien menoja. Opiskelijan sosiaaliturva riittää kattamaan viitebudjetit vain opintolainan kanssa. Laki kansaneläkeindeksistä ei suoraan velvoita tekemään muutoksia perusturvan tasoon arviointien perusteella, mutta arvioinnin on tarkoitus tukea talousarvio- ja kehysmenettelyprosesseja ja muuta päätöksentekoa. Amnesty katsoo arviointiraporteilla olleen kuitenkin vain hyvin vähäinen rooli päätöksenteossa, ja siksi olisi suotavaa, että ne huomioidaan kattavasti sosiaaliturvauudistuksessa.

Luvussa mainitaan Suomen saaneen moitteet perusturvan riittämättömästä tasosta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi helmikuussa 2023 jälleen uuden ratkaisun koskien sosiaaliturvan riittämättömyyttä Suomessa. Suomi on saanut moitteita perusturvan riittämättömyydestä myös YK:n ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovilta komiteoilta, kuten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealta, joka piti sosiaaliturvan tilaa niin huolestuttavana, että otti sen nopeutettuun seurantaan, edellyttäen Suomelta uutta raportointia toimistaan sosiaaliturvan

parantamiseksi vuonna 2023. Kuten viime vuonna 2022 julkistetussa 'Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa' -ohjeistuksessa todetaan "valvontaelinten suositukset ja ratkaisut tulee ottaa huomioon lainsäädäntöprosessissa ja eri ratkaisuvaihtoehtoja arvioitaessa".

Amnesty katsoo, että sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi tehdä pitkäaikainen ja ylivaalikautinen suunnitelma perusturvan tason nostamiseksi ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämälle tasolle.

AMNESTYN 10 SUOSITUSTA SOSIAALITURVAUUDISTUKSEN JATKOVALMISTELUUN

1. Sosiaaliturvauudistusta ohjaa läpileikkaavasti tavoite perus- ja ihmisoikeuksien progressiivisen toteutumisen turvaamisesta.
2. Toteutetaan laaja-alaiset ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit.
3. Turvataan ihmisten ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen ja osallistuminen.
4. Varmistetaan uudistuksen valmisteluun riittävät resurssit, jotta voidaan toteuttaa laajat ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit ja turvata ihmisten kuuleminen sekä osallistuminen.
5. Huomioidaan marginalisoidussa asemassa olevat ihmiset ja heidän erilaiset elämäntilanteensa.
6. Uudistuksessa varmistetaan, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten suositukset sekä perusturvan riittävyyden arviointiraporttien tulokset otetaan tiiviimmin osaksi sosiaaliturvaa koskevaa päätöksentekoa.
7. Uudistuksen yhteydessä tehdään pitkäaikainen suunnitelma perusturvan tason nostamiseksi ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämälle tasolle.
8. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan perustoimeentulotuen perusosan alentamisesta luopumista ja muita toimeentulotukeen liittyviä muutostarpeita.
9. Varmistetaan, ettei etuus- tai palvelujärjestelmässä ole sellaisia ehtoja, jotka tosiasiallisesti heikentävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.
10. Digitalisaatiota ja automaatiota käytetään ainoastaan tavoilla, jotka edistävät ihmisten oikeutta sosiaaliturvaan, eivätkä heikennä oikeutta.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto