

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Yleistä

- Ihmisoikeusliitto ei kannata esitysluonnoksen sisältämiä lakimuutosehdotuksia. Toimeentulotuen tarpeen vähentäminen on tärkeä tavoite, mutta se ei toteudu lisäämällä velvoitteita ja sanktioita.
- Esitysluonnos sisältää useita Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia ehdotuksia. On vaarana, että esitetyt tiukennukset ehtoihin ja sanktioihin muodostuisivat tosiasiallisesti syrjiviksi ja heikentäisivät entisestään niiden ihmisten asemaa, joiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat nykyiselläänkin kaikkein huonoimmin.
- On myös vaarana, että esitetyt heikennykset ulottuisivat perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueelle. Perustuslaissa, Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja YK:n TSS-sopimuksessa turvattujen oikeuksien ydinalue on turvattava myös vaikeassa taloustilanteessa.
- Esitysluonnos ei sisällä lainvalmistelun ohjeistuksen mukaista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia eikä arviota yhteisvaikutuksista muiden tällä hallituskaudella toteutettujen tai valmisteilla olevien sosiaaliturvaa koskevien lakimuutosten kanssa. Tämä vaarantaa myös lainsäätäjän tietojensaantioikeuden.

Velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksessa vahvistettaisiin toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja hakea ensisijaista etuutta. Näihin velvoitteisiin liittyviä sanktioita, erityisesti ns. alentamismenettelyä laajennettaisiin. Perusosaa voitaisiin alentaa 20, 40 tai 50 prosentilla.

Esitetyt muutokset ovat ongelmallisia perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Julkista valtaa sitoo perustuslain 22 §:n velvoite turvata perusoikeudet sekä Suomea velvoittaviin kansainvälisiin

ihmisoikeussopimuksiin kirjatut ihmisoikeudet. Lausuttavana oleva esitysluonnos vaarantaa erityisesti perustuslain 19 § 1 turvaaman oikeuden välttämättömään toimeentuloon, Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 § turvaaman oikeuden sosiaaliavustukseen sekä YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (TSS-sopimus) 12 § turvaaman oikeuden tyydyttävään elintasoon, sekä välillisesti esimerkiksi lapsen oikeuksien toteutumisen.

Sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea että YK:n TSS-komitea ovat toistuvasti antaneet Suomelle moitteita sosiaaliturvan liian alhaisesta tasosta. TSS-komitea ilmaisi huolensa Suomen sosiaaliturvan tasosta viimeksi maaliskuussa 2021, Suomen määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä (E/C.12/FIN/CO/7). Sen mukaan vuosina 2015–2019 tehdyt leikkaukset ja indeksijäädytykset olivat tehneet etuuksista riittämättömät, ja heikennykset vaikuttivat kohdistuneen suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ryhmiin. TSS-komitea vaati Suomea varmistamaan etuuksien riittävän tason, ja huolehtimaan mm. siitä, että mikäli leikkauksia tulevaisuudessa tehdään, ne eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin ja riittävän elintason turvaava sosiaaliturvaetuuksien ydinosa säilytetään.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut Suomelle useita ratkaisuja, joiden mukaan sosiaaliturvan taso Suomessa loukkaa Euroopan sosiaalista peruskirjan vaatimuksia. Tuoreimmassa ratkaisussaan keväällä 2023 komitea toisti huomionsa siitä, ettei Suomen viimesijaisten toimeentuloturvaetuuksien (ml. toimeentulotuki) taso vastaa peruskirjan 13 artiklan vaatimuksia. Tämän ratkaisun johdosta Euroopan neuvoston ministerineuvosto esitti Suomelle suosituksen (CM/RecChS(2023)1) ja edellytti Suomen raportoivan sen toimeenpanosta viimeistään kesäkuussa 2025.

Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea kehotti tuoreimmissa päätelmissään Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Suomi on ihmisoikeussopimukset ratifioidessaan on sitoutunut noudattamaan niiden toimeenpanoa valvovien elinten ratkaisukäytäntöä. Käsitellessään syksyn 2023 sosiaaliturvaleikkausesityksiä, perustuslakivaliokunta totesi erityisesti suhtautuvansa erittäin vakavasti Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 16/2023 vp, kohta 20). Vaikka ratkaisukäytäntöä käydään esityksessä jonkin verran läpi, päädytään siinä kuitenkin esittämään Suomen saamille ratkaisuille ja suosituksille vastakkaisia lakimuutoksia, jotka heikentäisivät jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeutta toimeentuloon entisestään.

-

Ihmisoikeusliitto pitää tarkoituksenmukaisena toimeentulotuen hakijan veloitetta hakea hänelle todennäköisesti kuuluvia ensisijaisia etuuksia (mikä toteutuu jo nykyisen lainsäädännön puitteissa). Niiden hakematta jättäminen johtunee pääasiassa puutteista etuusjärjestelmän tuntemuksessa ja/tai toimintakyvyssä, ja veloitteen täyttämiseen tarvitaan nykyistä vahvempaa tiedottamista ja henkilökohtaista tukea.

On kuitenkin iso joukko ihmisiä, jotka eivät täytä ensisijaisten etuuksia ehtoja ja ovat esimerkiksi vuosikausia hakenneet sairauslääkepääätöstä ylitettyään sairausloman maksimiajan ilman, että työkyky olisi palautunut työnteon tai työllistymisen mahdollistavalle tasolle. Tähän ryhmään kuuluvat myös monet harvinaissairauksista kärsivät. Toimeentulotuen varassa on nykyisellään suuri joukko ns. tosiasiallisesti työkyvyttömiä työttömiä, joiden työ- ja toimintakyky on lääkärin arvion

mukaan alentunut, vaikka heitä ei ole todettu työkyvyttömiksi työttömyysturvalain edellyttämällä tavalla.

Tämän ihmisryhmän kohdalla velvollisuus hakea kokoaikatyötä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin ja viedä loputkin voimavarat. Sama tilanne koskisi osa-aikatyötä tekeviä, yrittäjiä jotka eivät saa riittäviä tuloja yritystoiminnastaan, opiskelijoita jotka eivät saa opintotukea sekä tosiasiallisesti sitovan läheishoivan tilanteissa ilman omaishoitajan statusta olevia henkilöitä. Kaikki näitä ryhmiä esitetään velvoitettavaksi ilmoittautumaan työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi perusosan 50 prosentin alentamisen uhalla. Työttömyysetuuden maksun sanktioista johtuvia toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentamisia sujuvoitettaisiin.

Toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö johtuu yleensä ensisijaisten perusturvaetuuksien riittämättömyydestä sekä vaikeuksista niihin liittyvien velvoitteiden täyttämisessä, ml. johtuen puutteista palveluohjauksessa ja sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuudessa. Näihin ei esitysluonnoksessa kuitenkaan puututa. Tuen saannin ehtojen tiukentaminen ja sanktioiden vahvistaminen ei vähennä etuuden tarvetta, vaan ainoastaan sen saatavuutta.

On vaarana, että toimeentulotuen huomattava alentaminen yllä mainituissa tapauksissa, toisin sanoen sanktioiden kohdistaminen ihmisiin, joilla ei ole riittävää terveyttä, toimintakykyä tai voimavaroja niitä välttää, olisi tosiasiallisesti syrjivää. Esimerkiksi kokoaikatyön hakeminen tai vastaanottaminen ei ole kaikille mahdollista johtuen esimerkiksi terveydentilasta, toimintakyvyn rajoitteista tai elämäntilanteesta. Myös lääketieteellisen työkyvyttömyysarvion sivuuttaminen voisi johtaa syrjiviin tilanteisiin. Perustuslain 19 §:n 1 momentin kirjaus subjektiivisesta oikeudesta edellyttää henkilön toimivan aktiivisesti saadakseen ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon turvan.

Esimerkiksi Sosiaalibarometriin vastanneista sosiaalityöntekijöistä 77% katsoo, ettei toimeentulotuen alentaminen edistä asiakkaiden työllistymistä (<https://www.soste.fi/uutiset/sosiaalibarometri-2025-toimeentulotuen-leikkaaminen-ei-edistatyollistymista/>) Kannustamisen sijaan sanktioiden tiukennuksilla olisi todennäköisesti päinvastainen vaikutus: ne lisäisivät toimeentulon, terveyden ja toimintakyvyn haasteiden kanssa kamppailevien ihmisten ahdinkoa entisestään. Jalkoihin jäisivät juuri ne ihmiset, joiden oikeuksien erityiseen turvaamiseen Suomi on sitoutunut sitoutuessaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Sanktioiden sijaan ihmisten toiminta-, työ- ja työllistymiskyvyn parantaminen edellyttää yksilöllistä työkyvyn ja palveluntarpeen arviointia ja sen pohjalta tarjottavaa yksilön tarpeisiin vastaavaa tukea ja palveluita.

Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp) kuvataan, ei 19 § 1 momentin tarkoittamalla ihmisarvoisen elämän edellyttämällä turvalla viitata ns. hengissäpymisminimiin, vaan tätä korkeampaan turvaan. Perusosan 50 prosentin alentaminen tai sen 6 kk mittainen taikka pysyvä 40 prosentin alentaminen ei lähtökohtaisesti täyttäisi tätä vaatimusta, eikä Suomen ratifioimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämää turvan tasoa, vaan merkitsisi oikeuksien ydinalueelle ulottuvaa rajoittamista. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että päätös perusosan alentamisesta ei voi olla pysyvä (PeVL 31/1997 vp, s. 4–5).

Esitysluonnoksen mukaisesti arvion ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavasta toimeentulosta ja alentamisen kohtuullisuudesta tekisi Kela jokaisen alentamiskauden kohdalla. Kelalta esitetään myös poistettavaksi velvollisuus ohjata asiakasta sosiaalihuollon piiriin palvelutarpeen arviointiin perusosan alentamisen yhteydessä, mikä laajentaisi huomattavasti Kelan harkintavaltaa, vaikka oikeuskansleri on pitänyt sitä ennestään riittämättömänä tai puutteellisena (ks. OKV/26/70/2020, s.

17). Esitysluonnoksen mukaan perusosan alentamiskuukausia arvioidaan olevan noin 150 000, mikä tarkoittaisi 150 000 kohtuullisuusharkintapäätöstä vuodessa. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten näin suuressa määrässä päätöksiä voidaan turvata riittävän yksilöllisen harkinnan toteutuminen ilman sosiaalihuollon osaamista. Tämä vaarantaisi perustuslain 6 :n edellyttämän yhdenvertaisen kohtelun. Todennäköisesti se myös lisäisi syrjäytymisriskiä ja ongelmien kasautumista, mikä johtaisi yhä raskaampien ja kalliimpien sosiaali- ja terveystalvveluja tarpeen kasvuun myöhemmässä vaiheessa.

Erityisen ongelmallista on, ettei esitysluonnoksessa määritellä lainkaan kriteerejä tämän harkinnan toteuttamiselle, ja tämä tieto on varsinaiseen hallituksen esitykseen lisättävä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuusvaatimus edellyttää, ettei lakia tulkitsevan viranomaisen oma ohjeistus muodostu asiallisesti lakiin rinnastuvaksi tosiasialliseksi oikeuslähteeksi. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota toimeentulotuesta annettuun lakiin ehdotettujen säännösten muotoilun väljyyteen ja lakitasoisuuteen (esim. PeVL 11/2023 vp, kohdat 5–6), ja korostanut, ettei järjestelmä, jossa perusoikeussäännöksen mukainen oikeus turvattaisiin viime kädessä vain viranomaisen laissa oikeudellisesti sitomattoman harkintavallan käytön perusteella, täytä perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimuksia. Kaikkien alentamismenettelyiden osalta tulisi korostaa yksilöllistä ja tilannekohtaista harkintaa. Peruslakivaliokunta on korostanut, että kohtuullisuuskriteerejä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti (PeVL 31/1997 vp, s. 4/II)

Kukin sopimusvaltio voi päättää, miten se turvaa ihmisoikeuksien toteutumisen käytännössä. Sosiaaliturvaetuuksiin on mahdollista liittää ehtoja, kunhan huolehditaan siitä, että sosiaaliturvan kattavuus, riittävyys, saatavuus ja saavutettavuus eivät vaarannu. Ehdot eivät saa olla sen kaltaisia, että ne tosiasiallisesti estävät oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, on perustuslakivaliokunnan tukintakäytännön mukaan mahdollista ottaa huomioon julkisen talouden tila mitoitettaessa sosiaaliturvaetuuksien tasoa. Ihmisoikeusliitto muistuttaa, ettei valtion käytettävissä olevien resurssien niukkuus ei kuitenkaan oikeuta missään olosuhteissa oikeuksien ydinalueille ulottuvia heikennyksiä. Euroopan sosiaalista peruskirjaa ja YK:n TSS-sopimusta koskee oikeuksien ydinalueen ehdoton suoja.

Esitettyjä heikennyksiä olisikin tarkasteltava ns. heikennyskiellon valossa, joka on johdettu erityisesti TSS-sopimuksen 2(1) artiklan säännöksestä, jonka mukaan valtion on pyrittävä käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa parantamaan oikeuksien toteutumisen tasoa. Sen mukaan tuota tasoa ei voi heikentää, paitsi mikäli se on välttämätöntä käytettävissä olevien resurssien heikkenemisen vuoksi (CESCR General Comment No. 3, kohta 9. 12 artiklan osalta ks. myös CESCR General Comment No. 14, kohta 32). TSS-komitea korostaa, että heikennyksiä on mahdollista tehdä vain tiukasti säädellyin ehdoin. (ks. CESCR General Comment No. 19, kohta 42.) Valtion tulee osoittaa, että leikkauksia on edeltänyt kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen huolellinen punninta, ja heikennykset ovat oikeutettuja TSS-oikeuksien kokonaisuuden toteutumisen kannalta eikä muita vaihtoehtoja valtion täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen valossa ole. Edes vakavassa talouskriisissä heikennykset eivät saa vaarantaa muiden TSS-sopimuksessa turvattuja oikeuksien toteutumista, olla pysyviä tai heikentää oikeuksien toteutumista kohtuuttomasti, eivätkö olla suoraan taikka välillisesti syrjiviä. Oikeuksien ydinalueen on oltava aina suojattu. Tästä TSS-komitea muistutti Suomea viimeisissä johtopäätöksissään, kehottaen Suomea perehtymään julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (E/2013/22- E/C.12/2012/3, annex VI (B) tai 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. Sopimuksen G artiklan mukaan oikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain jos se on välttämätöntä ”demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalien suojelemiseksi.” Pelkästään taloudelliset syyt eivät siis ole riittäviä, eivätkä leikkaukset saa olla mitään ihmisryhmää syrjiviä. Etuudet eivät saa milloinkaan pudota alle 12. artiklassa edellytetyn vähimmäistason. Komitean mukaan säästötoimet eivät saa johtaa perustavaa laatua olevien oikeuksien vähentämiseen eikä köyhyyden tuottamiseen.

Esitysluonnoksessa ei esitetä perusteita näiden ehtojen täyttämiseksi. Se ei sisällä muiden vaihtoehtojen huolellista punnintaa, vaan vaikuttaa heikentävän TSS-oikeuksia pysyvästi ja kohtuuttomasti, sisältävän suoraan tai välillisesti syrjiviä toimenpiteitä ja puuttuvan oikeuksien ydinalueeseen.

Ihmisoikeusliitto ei kannata esitettyjä muutoksia, eikä pidä mahdollisena lakiesityksen käsittelyä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin 18 vuotta täyttäneiden yksin asuvien henkilöiden sekä vanhempansa luona asuvien osalta 3 %, muiden 18 vuotta täyttäneiden osalta noin 2 %.

Kuten edellisen kohdan vastauksessa toteamme, on Suomi toistuvasti saanut ihmisoikeusvalvontaelimiltä moitteita sosiaaliturvan riittämättömästä tasosta. (Esitysluonnoksessa esitetty kanta, jonka mukaan Suomi voi tulkita Euroopan sosiaalista peruskirjaa sen valvontaelimen ratkaisukäytännöstä poikkeavalla tavalla, on erittäin kyseenalainen. Myös muissa sopimusvaltioissa sosiaaliturva koostuu useista etuuksista ja niitä täydennetään palveluilla. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon asiakasmaksut ovat Suomessa korkeampia kuin useissa muissa Pohjoismaissa. Tämän hallituskauden aikana niitä on nostettu entisestään.)

Myös kotimaisen tutkimuksen mukaan perusosa ei nykyiselläänkään riitä kaikkiin niihin menoihin, joiden katsotaan sisältyvän sillä katettaviin menoihin. (Tervola & Mäkinen 2023: <https://www.julkari.fi/handle/10024/147252>.) Kuluvan hallituskauden aikana ongelmaa ovat kasvattaneet perusturvan leikkaukset sekä elinkustannuskriisin vaikutukset. Useissa sosiaaliturvaa heikentäneissä hallituksen esityksissä vuosina 2023–2024 perusteltiin näiden leikkausten hyväksyttävyyttä sillä, että toimeentulotuki paikkaa leikkausten kielteisiä vaikutuksia tuensaajille (esim. HE 75/2023 vp, s. 44; HE 74/2023 vp, s. 20.) Lisäksi useat hyvinvointialueet ovat tiukentaneet linjaansa ehkäisevän ja täydentävän toimeentulon myöntämisessä (<https://www.soste.fi/uutiset/sosiaalibarometri-2025-sosiaaliturvan-leikkaukset-lisanneet-ihmistenahdistuneisuutta-ylivelkaantumista-ja-haatoja/>).

Esitysluonnos ei sisällä lainkaan arviota perusosalla katettavien menojen määrästä suhteessa etuuden määrään. Myöskään perusteita eri ryhmille esitettäviin alentamisprosentteihin ei esitetä. Esitysluonnoksen sääntämisyksityksiperusteet- kohdassa todetaan, että perusosan taso ylittäisi edelleen reilusti esimerkiksi vastaanottorahan tason. Kyseisen etuuden alentamista perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 28/2024 vp) vastaanottokeskusten hyödykkeinä järjestämällä osuudella. Toimeentulotukeen ei sisälly vastaavia hyödykkeitä, joten tämä perustelu ei vaikuta pätevältä.

Toimeentulotuen tason laskeminen on Suomen ihmisoikeusvalvontaelimiltä saamien ratkaisujen ja suositusten vastaista, eikä siihen tule ryhtyä. Kuten YK:n TSS-komitea viimeisimmissä Suomelle

antamissaan päätelmissään muistutti, on heikennyksiä sosiaaliturvaan mahdollista tehdä vain tiukasti säädellyin ehdoin (E/2013/22- E/C.12/2012/3, annex VI (B) tai CESRC/48th/SP/MAB/SW). Esitysluonnoksessa ei esitetä riittäviä perusteita näiden täyttämiseksi

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Lakiesitykseen on kirjattava, että kyseeseen tulevat mahdollisimman suppeat, ainoastaan välttämättömät tiedot, ja yksilöitävä kysymiset tiedot.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Riippumatta siitä, missä asumismenot määritetään, olennaista on pitää rajat sellaisella tasolla, joka vastaa kuntien todellisia vuokria, jotta varmistetaan että ihmisillä on tosiasiallinen mahdollisuus löytää normien mukaisia asuntoja eikä heidän oikeutensa riittävään toimeentuloon ja asumiseen vaarannu.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Esityksestä puuttuu lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) edellyttämä perus- ihmisoikeusvaikutusten arviointi, huolimatta siitä, että tämän hallituskauden aiempien sosiaaliturvaa koskevien lakiesitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puutteita ovat kritisoineet mm. valtioneuvoston oikeuskansleri, lainsäädännön arviointineuvosto sekä perustuslakivaliokunta. Perustuslain 22 § määrittää julkiselle vallalle veloitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaikutusarvioinnit ovat keskeinen keino tämän veloitteen täyttämiseen lainvalmistelussa. Kuten lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa todetaan, ei perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja minimitasen oikeussuojaan keskittyvä säätämisyjärjestysperustelu korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Vaikutusarviointi tarkoittaa sen arvioimista, mitä konkreettisia vaikutuksia esitetyillä muutoksilla on perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaiseen, tosiasialliseen toteutumiseen eri ihmisten ja ihmisryhmien kohdalla. Olennaista on tuottaa lainsäätäjän käyttöön tietoa muutoksesta oikeuksien toteutumisesta: miten lakiesitys edistää tai rajoittaa sitä verrattuna nykytilaan. (Oikeusministeriö: Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:15).

Toimeentulotukea koskevaa lainsäädäntöä muutettaessa on täysin välttämätöntä arvioida esitettyjen muutosten vaikutuksia syrjäytymisvaarassa oleviin ja köyhyyttä kokeviin ihmisiin. Kuten perustuslakivaliokunta on korostanut, perustoimeentulon turvaa koskevien oikeuksien yksilökohtaisuuden vuoksi on vaikutusarvioissa erityistä syytä kiinnittää huomiota niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan, huolimatta tapausten mahdollisesta vähäisestä määrästä (PeVL 51/2017 vp, s. 3–4). Esitykseen ei ole sisällytetty arvioita muutosten vaikutuksista köyhyyteen, ja toimeentulovaikeuksien lisääntymiseen eri ihmisryhmissä. SOSTEn mikrosimulaatiolaskelmien mukaan esitetyt perusosan tason leikkausten ja suojaosan poiston kasvattavan pienituloisten määrä yhteensä noin 28 400:lla ja pienituloisten lasten määrä noin 8 500:lla henkilöllä (<https://www.soste.fi/lausunto/soste-huolissaan-toimeentulotuen-uudistusten-vaikutuksista-haavoittuvassa-asemassa-oleviin/>). Sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutuksia ei esitysluonnoksessa myöskään arvioida pintapuolisia mainintoja syvällisemmin.

Myöskään esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksia muiden tällä hallituskaudella toteutettujen toimeentuloa heikentäneiden lakien, sekä samanaikaisesti lausunnoilla olevien lakiesitysten kanssa ei arvioida. Esimerkiksi yleistukeen ja työttömyysturvalakiin esitetyt muutokset, joiden on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti toimeentulotukilain uudistuksen kanssa, laajentaisivat työnhakuvelvollisuuden laiminlyömisestä johtuvia sanktioita vahvistaen merkittävästi toimeentulotukilain muutosten kielteisiä vaikutuksia. Jo toisesta virheestä voisi menettää työttömyysetuuden toistaiseksi, mikä johtaisi toimeentulotukilakia koskevan esitysluonnoksen mukaan työttömyysetuuden pysyvän menettämisen lisäksi perusosan alentamiseen 6 kk ajaksi, mikä vaikuttaa perustuslain valossa kohtuuttomalta ja jo ihmisen selviytymistä uhkaavalta tilanteelta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten ja tulevien uudistusten yhteisvaikutus saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, PeVL 11/2015 vp, s. 4, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 30/2020 vp, s. 10). Tämän arvioiminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman riittävää selvitystä yhteisvaikutuksista. Valiokunta totesi syksyn 2023 mietinnöissään, että samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia tulisi arvioida mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 11/2023 vp, s. 5, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 16/2023 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta. Toisaalta myös lausunnonantajien on mahdotonta arvioida esityksen tosiasiallista merkitystä ilman tietoa yhteisvaikutuksista. Jälkikäteen tehtävä arvio tai lakiesityksen jälkeen toimitettu selvitys ei korvaa lainvalmistelun yhteydessä tehtävää ennakkollista arviointia, jota lainsäätäjä tarvitsee päätöksentekonsa tueksi. Tätä on korostanut myös oikeuskansleri, todeten että lakiehdotusten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen on jäätävä riittävästi aikaa (OKV/1654/21/2023).

Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviossa ei riittävästi huomioida muutoksista aiheutuvia välillisiä kustannuksia, esimerkiksi hyvinvointialueiden täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksiin. Lapsiperheköyhyyden ja toivottomuuden lisääntyminen johtaa väistämättä monenlaisiin kustannuksiin pitkällä tähtäimellä. Näin ollen positiiviset taloudelliset vaikutukset ovat valtiontalouden näkökulmasta osin näennäisiä.

Esitysluonnoksessa arvioidaan työllisyysvaikutuksiksi yhteensä noin 1 200 lisätyöllistä. Määrä on erittäin pieni suhteessa perustoimeentulotuen saajien määrään. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, arvioon liittyy huomattavaa epävarmuutta. Olisi tärkeää arvioida, miten työllisyystilanne ja sosiaaliturvan heikennykset ja niistä johtuva kysynnän heikkeneminen vaikuttavat tavoitteen saavuttamiseen. Samoin tulisi selvittää, onko perustoimeentulotukea saavalla tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tai vastaanottaa kokoaikaista työtä eri puolilla maata. Tutkimuksen mukaan etuuksien alentamisen ei ole todettu yksinään ja ilman palveluita edistävän työllistymistä, vaan se saattaa pahentaa esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aikuisten ahdinkoa (kts. esim. Sami Ylistö, 'Pitkäaikaistyöttömien nuorten asemoituminen työttömyysturvalaissa säädettyihin velvoitteisiin', Nuorisotutkimus 40 (2022):4). Ehdotetut sanktiot ja leikkaukset voivat johtaa työ- ja toimintakyvyn alentumiseen entisestään, mikä voi heikentää työllisyyttä.

Muu lausuntopalaute:

Ihmisoikeusliitto ei kannata esitettyjä muutoksia. Niillä mahdollisesti saavutettavat lyhyen tähtäimen taloudelliset hyödyt eivät ole riittävä peruste Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden laiminlyömiselle ja perusoikeuksien toteutumisen vaarantamiselle. Oikeus välttämättömään toimeentuloon on turvattu Suomen perustuslaissa vahvasti, subjektiivisena oikeutena. Sen toteutuminen on keskeistä ihmisoikeuksien kokonaisuuden kannalta ja demokratian ja yhteiskunnallisen vakauden edellytys.

Toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää vain varmistamalla riittävä perusturva sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden ja työllisyyspalveluiden saatavuus.

Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan esitysluonnos sisältää huomattavia ongelmia, ja sen valmistelua on syytä jatkaa huomioiden julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja yhdenvertaisuus. Lakiesitystä on tarpeen täydentää myös vaikutustenarvioinnin osalta.

Terveys- ja huoltomenot

Kela ei voi arvioida lääkehoidon välttämättömyyttä, esimerkiksi yksilökohtaisia syitä liittyen esimerkiksi tietyn lääkkeen sopivuuteen tai harvinaissairauteen tarvittavaan hoitoon. On ongelmallista, jos oikeus arvioida lääkärin määräämän lääkityksen tarpeellisuutta annetaan Kelan etuuskäsittelijöille, joilla ei ole tämän edellyttämää koulutusta.

Oikeuden rajaaminen oleskelustatuksen perusteella

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus kattaa lähtökohtaisesti kaikki Suomessa oleskelevat henkilöt ja perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti samat huolimatta siitä, oleskeleeko henkilö maassa laillisesti vai laittomasti. Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilö, joka ei kuulu enää turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II, PeVL 47/2014 vp, s. 2). Esitetty muutos on ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattun yhdenvertaisuuden kannalta. Ehdotetusta säännöksestä ei ilmene, mitä Suomessa ”laillisesti oleskelevalla” tarkoitetaan.

Suojaosan poistaminen ja vähäisten tulojen huomioiminen

Esityksessä todetaan, että 150 euron suojaosan poistolla vahvistettaisiin kannustetta työllistyä koko-aikaisesti. Pienten työkeikkojen tekeminen on kuitenkin keskeinen toimeentulotukea tarvitsevan henkilön työllistymistä tukeva tekijä. Sen poistaminen olisi voimakkaasti passivoiva toimenpide, joka johtaisi pienimuotoisesta työnteosta luopumiseen taloudellisesti kannattamattomana ja epävarmuutta lisäävänä tekijänä.

Myös vähäisten tulojen tai avustusten huomioimatta jättäminen on auttanut ihmisiä selviytymään erilaisista arjen hankinnoissa ja yllättävistä menoista, joihin toimeentulotuki ei riitä. Ehdotetun muutoksen arvioitu säästö (7 milj. €) on kansantaloudellisesti erittäin pieni, mutta sillä voi olla suuria negatiivisia vaikutuksia toimeentuloon. Se vahvistaa kokemusta epäoikeudenmukaisuudesta.

Molemmat tiukennukset ovat omiaan kannustamaan ihmisiä hakeutumaan epävirallisen sektorin ja harmaan talouden keikkatyöhön ja suosimaan käteislahjoja.

Salmivaara Anna
Ihmisoikeusliitto