

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi toimeentulotukilain kokonaisuudistukseksi. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolaki) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä.

Tasa-arvovaltuutettu arvioi esitystä toimivaltansa nojalla naisten ja miesten välisen tasa-arvon näkökulmasta ja kiinnittää huomiota erityisesti sukupuolivaikutusten arvioinnin puutteisiin sekä riskiin siitä, että ehdotetuilla muutoksilla voi olla kielteisiä ja eriarvoistavia vaikutuksia nais- ja miesryhmiin eri tavoin. Toimeentulotuen järjestelmä on tärkeä osa sosiaaliturvaa, jolla pyritään turvaamaan heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden perustoimeentulo. Tämän vuoksi sen lainsäädännölliset muutokset ovat erityisen merkittäviä myös sukupuolten tasa-arvon kannalta.

Velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa säädetään perustuslain (731/1999) 6 §:ssä. Tasa-arvolaissa säädetään viranomaisille asetetusta nimenomaisesta velvollisuudesta edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee esimerkiksi luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (4 §). Tasa-arvon edistämismääräys koskee myös valtioneuvostoa ja lainsäätäjää. Sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeä keino edistää sukupuolten tasa-arvoa päätöksenteossa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan toimeentulotuen perusosan alentamisen tiukentamista tilanteissa, joissa henkilö ei ole ilmoittautunut työnhakijaksi tai ei ole hakenut ensisijaista etuutta. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että tällaisessa sääntelyssä huomioidaan yksilön tosiasialliset mahdollisuudet noudattaa velvoitteita, mukaan lukien sukupuolittuneet esteet.

Sukupuolen mukaan jakautuvat hoivavastuut, yksinhuoltajuus sekä pitkäaikaissairaudet ovat yleisempiä naisten keskuudessa ja voivat vaikuttaa kykyyn osallistua työmarkkinoille tai hakea ensisijaisia etuuksia määrääjässä. Veloitteiden rikkomisesta seuraavat sanktiot voivat kohdistua erityisen raskaasti näihin ryhmiin, mikä voi heikentää toimeentuloa ja lisätä syrjäytymisriskiä erityisesti naisilla.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa lisäksi kiinnittää huomiota sosiaaliturvan alikäyttöön. Alikäyttöä esiintyy erityisesti toimeentulotuessa (Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen 2021:1, s. 58.). Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto ja sitä saavat henkilöt ovat muutoinkin yhteiskunnan heikompiosaisia, joten alikäyttö on merkittävä ongelma. Sosiaaliturvaetuudet ovat usein näille henkilöille merkittävin tai jopa ainoa tulonlähde.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että perusosan suuruudella on keskeinen merkitys toimeentulon kannalta. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, yksinasuvat muodostivat suurimman ryhmän toimeentulotuen saajista. Vuonna 2024 yksinasuvista kotitalouksista 47,0 prosenttia oli miehiä ja 30,0 prosenttia naisia. Toimeentulotukea saavista kotitalouksista yksinhuoltajien osuus oli 10,9 prosenttia (THL Tilastoraportti 28/2025). Yksinasuviin kohdistuvat muutokset vaikuttavat siten suhteessa enemmän miehiin. Yksinhuoltajista taas valtaosa on naisia (87%), ja heille toimeentulotuki voi muodostaa pitkäaikaisemman toimeentulon perustan. Tämän vuoksi on tärkeää, että mahdolliset muutokset perusosan määrittelyyn tehdään sukupuolivaikutukset huomioon ottaen ja että vaikutuksista esitetään eritelty arvio. Olisi myös tärkeää pyrkiä lieventämään muutoksen sukupuolivaikutuksia. Ehdotetuilla muutoksilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia paitsi muun muassa yksinhuoltajaperheiden toimeentuloon, mutta myös sukupuolten tasa-arvoon ja lapsiperheköyhyteen.

Valtuutettu haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut 15.2.2023 antamassaan ratkaisussa Suomen sosiaaliturvan tason liian alhaiseksi. Komitean ratkaisussa on tarkasteltu muun muassa vähimmäissairauspäivärahan, -vanhempainrahan, -kuntoutusrahan, työttömyysturvan peruspäivärahan, takuueläkkeen, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. Komitea totesi vähimmäisetuudet liian mataliksi kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Euroopan neuvoston ministerikomitea on tämän johdosta suosittanut Suomelle sosiaaliturvan tason nostamista. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa viitataan tähän ratkaisuun, mutta esityksen sisältö ei vastaa huoleen sosiaaliturvan riittämättömyydestä, etenkin, kun hallitus on jo tehnyt merkittäviä leikkauksia esimerkiksi työttömyysturvaan.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Ei lausuttavaa.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

Ei lausuttavaa.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Asumiskustannusten huomioiminen toimeentulotuessa on erityisen tärkeää sukupuolten tasa-arvon kannalta, sillä asuminen on sukupuolittunutta. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että

toimeentulotuen saajista suuri osa on yksinasuvia miehiä ja yksinhuoltajanaisia. Erityisesti perusosan alentamiset kohdistuvat useammin miehiin kuin naisiin: "Alennetun perusosan saajista miehiä on 75 %, vaikka heidän osuutensa tuensaajista on noin 55 %"(s.45). 91,5 % kotihoidontuen saajista on naisia, joten lakiesityksen ehdotus ilmoittautumisvelvollisuudesta työttömäksi vanhempainetuuden tai kotihoidontuen päättyessä kohdistuisi sukupuolisesti epäsymmetrisesti erityisesti naisiin. Asumismenojen rajoittaminen ilman riittävää arviointia sukupuolittuneista vaikutuksista voi johtaa ennakoimattomiin sukupuolittuneisiin heikennyksiin toimeentulotuen saajien asemassa.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että sosiaaliturvaan on tehty tällä hallituskaudella jo merkittäviä leikkauksia ja tasa-arvovaltuutettu on myös lausunut aiemmista leikkauksista (mm. TAS/664/2023 ja TAS/304/2024). Toimeentulotuen ollessa viimesijainen tukimuoto, tasa-arvovaltuutettu esittää syvän huolensa toimeentulotukeen esitettyjen muutosten ja jo aiemmin tehtyjen sosiaaliturvan heikennysten yhteisvaikutuksista. Sosiaaliturvaan jo tehtyjen ja nyt esitettävien muutosten yhteisvaikutusten perusteellinen arviointi on tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan välttämätöntä. Yhteisvaikutusten arviointi voisi paljastaa myös sellaisia sukupuolivaikutuksia, joita ei tämän esitysluonnoksen suppean sukupuolivaikutusten arvioinnin puitteissa ole voitu ottaa huomioon. Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos ei sisällä riittävää vaikutusten arviointia erityisesti näiden yhteisvaikutusten osalta.

Apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan toimentulon kokonaisuudistusta koskevaan hallituksen esityksen luonnokseen (EOAK/2990/2025) esittänyt hyviä huomioita esitysluonnoksen puutteista, erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies on myös osaltaan korostanut sosiaaliturvaan tällä hallituskaudella jo aikaisemmin tehtyjen leikkausten sekä esitysluonnoksen sisältämien muutosesitysten yhteisvaikutuksien huomioon ottamista arvioitaessa esitysluonnoksen säännösten oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä. Apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa on myös tuotu esiin tarve turvata perustuslain 19 §:n mukaiset perusoikeudet, mukaan lukien riittävät sosiaalipalvelut ja toimeentulo eri väestöryhmille. Näillä linjauksilla on välitön yhteys myös sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Tasa-arvovaltuutettu pitää lisäksi hyvin valitettavana, että hallituksen esitysluonnokseen ei sisälly systemaattista sukupuolivaikutusten arviointia. Tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, mukaan lukien lainsäädännön valmistelussa. Perustuslain 6 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen sukupuolivaikutusten arviointi jää maininnan tasolle eikä siten ole riittävää.

Sukupuolivaikutusten arviointi on erityisen tarpeen silloin, kun sääntely koskee sosiaaliturvan järjestelmiä, joihin tukeutuu merkittävästi eri tavoin nais- ja miesryhmiä. Tasa-arvovaltuutettu on toistuvasti tuonut esiin tarpeen arvioida eri sosiaaliturvan uudistusten yhteisvaikutuksia muun muassa yksinhuoltajiin, pitkäaikaistyöttömiin ja muihin haavoittuviin ryhmiin ja korostanut vaikutusarvioinnin tärkeyttä erityisesti sosiaaliturvaan kohdistuvissa lainsäädäntömuutoksissa (mm. TAS/189/2023). Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt huolensa siitä, ettei julkisen talouden suunnitelmissa tai lainsäädäntöhankkeissa tehdä kattavaa sukupuolivaikutusten arviointia (mm. TAS/319/2025). Tasa-arvovaltuutettu pitää nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen selkeänä puutteena sitä, ettei esitettyjen lainsäädäntömuutosten osalta ole tehty kattavaa ja systemaattista sukupuolivaikutusten arviointia, vaikka toimeentulotuen muutoksilla on selviä kohdentumiseroja sukupuolten välillä, erityisesti yksinasuvien, yksinhuoltajien ja kotihoidontuen saajien kohdalla.

Apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan toimentulon kokonaisuudistusta koskevaan hallituksen esityksen luonnokseen (EOAK/2990/2025) esittänyt tärkeitä huomioita lapsiperheiden asemasta (kohta 4), joihin tasa-arvovaltuutettu yhtyy. Hallituksen tehdessä useita muitakin lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvia leikkauksia, on kiinnitettävä myös huomiota paitsi eri leikkausten yhteisvaikutukseen myös näiden toimien välillisiin ja pitkän aikavälin vaikutuksiin. Lapsiperheisiin kohdistuvilla vaikutuksilla on väistämättä myös sukupuolten tasa-arvoon liittyviä vaikutuksia, joita ei voida lieventää, jos vaikutuksia ei kattavasti ensin selvitetä.

Muu lausuntopalaute:

Tasa-arvovaltuutettu pitää välttämättömänä, että esitysluonnoksessa esitetyistä toimeentulon leikkauksista ja aiemmin hallituskaudella tehtyjen sosiaaliturvan leikkausten yhteisvaikutuksista tehdään perusteellinen vaikutusarvio. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että lopullisessa esityksessä laajemmin selvitettäisiin nyt toimeentulotukeen esitettyjen muutosten ja aikaisemmin tehtyjen leikkausten yhteisvaikutuksia niin laajemmin, kuin sukupuolinäkökulmasta. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä myös, että hallituksen esitystä täydennetään perusteellisella sukupuolivaikutusten arvioinnilla sekä siihen perustuvalla vaikutusten tasapainottamisella. Sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää sääntelyvaikutusten arviointilomakkeisiin ja valmisteluprosessiin pysyvästi, jotta päätöksenteon tasa-arvovaikutukset voidaan tunnistaa, analysoida ja tarvittaessa lieventää sukupuolivaikutuksia ennen esitysten antamista.

Hiltunen Rainer
Tasa-arvovaltuutettu

Merenmies Matilda
Tasa-arvovaltuutetun toimisto