

Asia: VN/23656/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

ESITYSLUONNOKSEN KESKEISET MUUTOSesitykset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että:

- Tarpeellisen suuruisista asumismenoista säädettäisiin jatkossa asetuksella. Hyväksyttävien asumismenojen normi olisi sitova siten, ettei vähäinkään poikkeama olisi jatkossa mahdollista.
- Mikäli hakijan asumismenot ylittäisivät tarpeellisen suuruiseksi määritellyn summan, hänen tulisi hankkia edullisempi asunto laissa säädetyssä kolmen kuukauden määräajassa. Määräajan jälkeen asumiskustannukset hyväksyttäisiin vain asumisnormin mukaisesti, jolloin normin ylittävä osuus jäisi hakijan omaksi kustannukseksi.
- Mikäli hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan, asumismenot huomioitaisiin esitysluonnoksen mukaan yhä täysimääräisesti, eikä hakijaa edellytettäisi hankkimaan edullisempaa asuntoa. Esitysluonnoksen mukaan erityisperustelut menojen täysimääräiselle huomioimiselle on rajattu vain laissa listattuihin syihin, jolloin muita kuin listattuja syitä ei voisi huomioida etuuspäätöksissä.

esityksellä tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan positiivisia työllistämisaikutuksia sekä säästöjä tiukentamalla asumismenojen huomioimiseen liittyvää sääntelyä. Lisäksi esityksellä pyritään selkeyttämään lainsäädäntöä.

ESITYSLUONNOKSESSA ESITETTYJEN MUUTOSTEN KESKEISET VAIKUTUKSET

Amnesty International lausuu esitysluonnoksesta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Esitysluonnoksessa normitetaan nykyistä tiukemmin toimeentulotuen saajien tarpeellisenä pidettyjä asumismenoja, kun tarpeellisen suuruista asumismenoista säädettäisiin asetuksella ja lisäksi poistetaan nykylainsäädännön mukainen Kelan mahdollisuus huomioida asumismenot täysimääräisesti, mikäli hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia edullisempaa asuntoa asuinpaikkakunnaltaan. Nykylainsäädännön mukaan hakija ohjataan hankkimaan edullisempi asunto, mikäli hänen asumismenonsa ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän summan, mutta asumismenot huomioidaan täysimääräisesti, mikäli hakijalla ei ole ”tosiasiallista mahdollisuutta” hankkia asuinpaikkakunnaltaan edullisempaa asuntoa. Kela on voinut myös hyväksyä vähäiset, noin viiden prosentin, asumisnormin ylitykset. Samoin poistuisi Kelan mahdollisuus myöntää lisäaikaa edullisemman asunnon hankkimiseen esimerkiksi elämänmuutostilanteissa, kuten silloin kun hakijan puoliso on menehtynyt. Kela on saattanut myöntää tällaisessa tilanteessa hakijalle kuusi kuukautta uuden edullisemman asunnon hankkimiseen.

Edellä kuvatut muutokset tarkoittavat käytännössä sitä, että Kelan harkinnanvara hakijan ja hänen perheensä yksilöllisen tilanteen huomioimisessa kapenee huomattavasti. Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen ja harkinnanvarainen tuki, jonka myöntäminen perustuu yksilölliseen tarveharkintaan. Amnesty ei pidä yksilöllisen harkinnan heikennystä oleellisella tavalla hyväksyttävänä Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. Esitysluonnoksen muutokset kaventavat oleellisesti yksilöllistä arviointia, jossa huomioitaisiin hakijan ja hänen perheensä olosuhteet.

IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ESITYSLUONNOKSESSA

Amnesty pitää esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusarviointia puutteellisena. Esitys ei sisällä lainkaan sukupuolivaikutusten arviointia. Lapsivaikutuksia on arvioitu, mutta vaikutuksia toimeentulotukea saavien lapsiperheiden asumiseen ja tilanteeseen on arvioitu riittämättömästi ja osin ristiriitaisesti, mistä syystä esitettyjen muutosten tosiasialliset lapsivaikutukset jäävät epäselviksi. Esimerkiksi esitysluonnoksen sivulla 15 todetaan, että lain voimaantulon jälkeen ”lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla” ja viitataan siihen, että tarpeellisenä pidettyjen asumiskustannusten ylittäessä asumisnormin huomioidaan lapsen erityistarpeet, mutta myöhemmin sivulla 27 todetaan, että ”[t]oimeentulotuen hakijoina voi kuitenkin olla myös joitakin sellaisia lapsiperheitä, joilla ei katsottaisi olevan lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä tarpeita. Tällöin lapsi perheineen joutuu muuttamaan.”

Esitysluonnoksen 'Vaikutukset viranomaisten toimintaan'-osiossa todetaan, että tiukempi asumismenojen normittaminen voi lisätä häätöjen määrää ja sitä kautta tilapäisen majoituksen tarvetta. Samoin esitysluonnoksen mukaan "taloudellisen tilanteen kiristymisen lisää jonkin verran ohjautumista ruoka-apuun, seurakuntien diakoniatyöhön ja järjestöjen vapaaehtoisen avun piiriin." Tämä on Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain näkökulmasta erittäin ongelmallista. Näitä vakavia muutosesitysten vaikutuksia on arvioitava huolellisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin yhteydessä. Amnesty toteaa painokkaasti, että on valtion velvollisuus huolehtia oikeuksien toteutumisesta, eikä tätä vastuuta voi siirtää muille toimijoille, kuten seurakuntien diakoniatyölle tai järjestöjen vapaaehtoiselle avulle.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksen muutosesityksiä tulisi arvioida myös perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon valossa. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan yleiskommentissa (General Comment No. 19) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) toteaa artiklan 2.1 määräyksiin (velvoite ryhtyä toimiin toteuttaa oikeudet asteittain täysimääräisesti) viitaten, että kuten muidenkin sopimuksen mukaisten oikeuksien kohdalla, on olemassa vahva oletus, että sosiaaliturvaa koskevat heikentävät toimet eivät ole hyväksyttäviä. Valtiolla on todistustaakka osoittaa, että ne otetaan käyttöön vasta, kun on tarkkaan harkittu vaihtoehtoja ja että toimet ovat hyväksyttäviä suhteessa sopimuksen sisältämiin oikeuksiin kokonaisuutena valtion käytettävissä olevien kokonaisresurssien kontekstissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä, eivätkä kokonaisuutena arvioiden saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu lisäksi painoarvoa heikennyksen suuruudelle. Esimerkiksi PeVL 25/2012 vp, s. 2, jonka mukaan lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että sosiaaliturvaa koskevan säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

Oikeuskansleri ja Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittivät lausunnoissaan (OKV/1654/21/2023 ja EOAK/5558/2023) huomiota siihen, että olisi perusteltua sisällyttää esitykseen arvio säännösehdotusten suhteesta Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoihin Suomen sosiaaliturvan tasosta. Amnesty yhtyy oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoihin. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on toistuvasti antanut Suomelle moitteita liian matalasta etuuksien tasosta. Viimeksi 15.2.2023 komitea totesi useiden perusturvaetuuksien sekä toimeentulotuen tason olevan riittämätön.

Amnesty katsoo, että esityksessä tulisi myös huomioida muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten suositukset Suomelle. Suomi on saanut tänä vuonna suositukset lapsen oikeuksien komitealta ja vuonna 2021 viimeisimmät suositukset YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealta.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli 2.6.2023 muun muassa, että Suomi:

- välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin;
- tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille; sekä
- kehittää toimenpiteitä, joilla ehkäistään asunnottomuutta, ja tarjoaa kiireellisesti asianmukaisen ja pitkäaikaisen sosiaalisen asunnon ja muita tukitoimenpiteitä niitä tarvitseville perheille.

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea otti 5.3.2021 kantaa sosiaaliturvan tasoon Suomessa ja antoi lisäksi vahvat suositukset siitä, mitä tulee huomioida, jos harkitaan leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä. Komitea esitti huolensa siitä, että vuosien 2015–2019 hallituskauden leikkaukset tekivät sosiaaliturvaetuuksien tasosta riittämättömän ja leikkaukset vaikuttivat kohtuuttomasti jo ennestään heikommassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Komitea vaati Suomea sisällyttämään sosiaaliturvauudistukseen takeet, joilla varmistetaan, että etuuskien taso pysyy riittävänä. Komitea vaati Suomea varmistamaan harkitessa leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, että:

- leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa;
- leikkaukset ovat sikäli välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muihin toimenpiteisiin ryhtyminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta;
- leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin;
- leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten suositusten lisäksi tässä yhteydessä voidaan myös tuoda esille kerran vaalikaudessa tehtävä lakisääteinen perusturvan riittävyden arviointiraportti. Viimeisin perusturvan riittävyden arviointiraportti kuluvalta vuodelta arvioi, että työttömän, sairaan ja vanhempainvapaan perusturva ei riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteja. Tutkijoiden laatimilla kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjeteilla pyritään kuvaamaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää vähimmäistä kulutustasoa. Lisäksi Suomen perusturvan riittämättömyyttä on kuvattu Amnesty Internationalin ja Ihmisoikeusliiton yhteisraportissa ”Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä” -- Riittämätön perusturva Suomessa.

Hallituksen esityksen vaikutuksia tulee arvioida yhdessä muiden suunniteltujen toimenpiteiden kanssa. Hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Useat asiantuntijat ovat arvioineet, että nämä leikkaukset tulevat lisäämään toimeentulotukea tarvitsevien

ihmisten määrää. SOSTE:n ja Ensi- ja turvakotien liiton teettämän arvion mukaan suunnitellut leikkaukset tulevat lisäämään toimeentulotuen saajien määrää lähes 50 000 henkilöllä ja kasvattavan toimeentulotukimenoja jopa yli 170 miljoonaa euroa. Myös valtiovarainministeriö on jo talousarvioesityksessään kasvattanut toimeentulotuen budjettimomenttia ensi vuodelle.

Amnesty kiinnittää huomiota hallituksen suunnittelempien sosiaaliturvaleikkausten yhteis- ja kumuloituviiin vaikutuksiin. Samaan aikaan lausuntokierroksella olevassa esitysluonnoksessa työttömyysturvallain muuttamisesta todetaan, että siinä esitettyjen muutosten, jotka kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisimpaan kymmenykseen, negatiivisia tulovaikutuksia kompensoivat toimeentulotuki ja asumistuki. Samaan aikaan lausuntokierroksella olevassa esitysluonnoksessa asumistuen muuttamisesta taas todetaan, että asumistukeen esitettävien tuensaajien toimeentuloa heikentävien muutosten vaikutuksia kompensoi toimeentulotuki, mikäli henkilö tukea saa. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa toimeentulotuen muuttamisesta puolestaan todetaan, että esitetyistä muutoksista voi olla seurauksena täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeen kasvu. Hallitusohjelmassa taas sanotaan, että hallituskauden aikana tullaan uudistamaan ja yhtenäistämään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ohjeita, mikä voi osaltaan vaikuttaa myös näitä tukia koskevaan yksilölliseen harkinnanvaraan tuesta päätettäessä. Suunnitelluissa muutosesityksissä toimeentulotuki painottuu vahvasti muiden etuuksien puutteita täydentävänä, mitä Amnesty pitää ongelmallisena huomioiden sen luonteen viimesijaisena ja lyhytaikaisena tukena.

Laajoissa samanaikaisissa sekä hallitusohjelman aikana samoihin etuuksiin eri aikoina kohdistuvissa muutoksissa on runsaasti riskejä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Nyt kiireellisinä annettavien eri etuuksia koskevien muutosesitysten vaikutukset risteävät vahvasti keskenään.

Esitysluonnoksessa perustellaan sen perustuslainmukaisuutta muun muassa siten, että "[v]aikka esitys heikentää joidenkin asumismenojen tasoa, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada toimeentulotukea ja mahdollisuuden asua tarpeitaan vastaavassa asunnossa kohtuullisella tasolla". Tässä yhteydessä on huomioitava, että esitys ei Amnesty:n arvion mukaan takaa kaikille mahdollisuutta asua tarpeitaan vastaavassa asunnossa kohtuullisella tasolla, sillä esitys muun muassa lisää häätöjen riskiä. Lisäksi hallitusohjelman mukaan toimeentulotukeen suunnitellaan tällä hallituskaudella lausuttavana olevan esityksen ohella kokonaisuudistusta, jolla halutaan muun muassa laajentaa ja sujuvoittaa alentamismenettelyä. Uudistuksessa hallitus haluaa myös selvittää mahdollisuutta evätä viimesijainen toimeentulotuki kokonaan tiettyjen edellytysten täytyessä, muiden tiukennusten ja tuensaajan velvoitteiden lisäämisen ohella. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee asumisneuvonnan leikkauksia ja ARA-tuotannon supistamista.

Työttömyysturvaa koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Amnesty katsoo, että yhteisvaikutuksista olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja

kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista jo valmisteluvaiheessa.

Pääministeri Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut asunnottomuuden vähentämiseen. Amnestyn arvion mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys yhdessä muiden samaan aikaan valmisteltavien sekä hallituskaudelle myöhemmin suunniteltujen pienituloisten toimeentulon heikennysten kanssa on vahvasti ristiriidassa tämän sitoumuksen ja Suomen ihmisoikeusveloitteiden kanssa. Esitysluonnoksessa todetaan esitettyjen muutosten lisäävän tarvetta asumisneuvonnalle ja mahdollisesti lisäävän häätöjen määrää. Hallitusohjelman mukaan hallitus kuitenkin suunnittelee asumisneuvonta-avustuksen määrärahan puolittamista. Amnesty muistuttaa perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyistä veloitteista edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Toimet, jotka todennäköisesti lisäävät häätöjä, eivät ole Suomen valtion ihmisoikeusveloitteiden valossa hyväksyttäviä.

AMNESTYN SUOSITUKSET ESITYKSEN JATKOVALMISTELUA VARTEN

Amnesty korostaa, että hallituksen suunnitteleminen leikkausten vaikutukset eivät saa kohdistua suhteettomasti tai kumuloitua heikoimmassa asemassa oleviin. Amnesty katsoo, että esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulee arvioida huolellisesti esityksen jatkovalmistelussa. Arvioinnin tulee sisältää lapsi-, sukupuoli-, ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Amnesty korostaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida esitysten suhde kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvasta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyys arviointiraportin havaintoihin.

Hallituksen ei tule edistää sellaisia lakimuutoksia, jotka lisäävät häätöjä sekä ruoka-avun ja diakoniatyön tarvetta. Heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvat leikkaukset ja tiukennukset tulisi perua.

Jatkovalmistelussa tulee myös varmistaa, että viimesijaisen toimeentulotuen etuuskäsittelyssä säilyy riittävä mahdollisuus tehdä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä yksilöllistä harkinnanvaraista päätöksentekoa.

Esitysluonnoksessa ei esitetä, että perustuslakivaliokunta käsittelee esitystä. Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä

suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Amnesty katsoo esitysluonnoksen muutosesitysten vaikuttavan heikoimmassa asemassa olevien ja viimesijaista tukea hakevien henkilöiden oikeuksiin, ja siksi on välttämätöntä, että perustuslakivaliokunta käsittelee hallituksen esityksen.

Amnesty esittää, että jatkovalmistelussa lakiesitykseen sisällytetään jälkikäteisarvioinnin suunnitelma ja osoitetaan sen toteutukseen riittävä resurssointi. Jälkikäteisarvioinnin tulisi sisältää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkikäteisarviointi, mukaan lukien sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen lausuntoihin on varattu alle kolmen viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä, joka tulee perustella lausuntopyynnössä ja hallituksen esityksessä. Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos ja sen lausuntopyyntö ei sisällä perusteluita kuulemisohjeen mukaista lyhyemmälle lausuntoajalle. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika on erityisen ongelmallinen, kun kyse on perus- ja ihmisoikeuksista ja vielä lisäksi jo ennestään heikossa asemassa olevien ihmisten oikeuksien heikentämisestä. Merkittävästi kuulemisohjeen mukaista lyhyempi lausuntoaika myös vähentää lainvalmistelun avoimuutta ja heikentää lainvalmistelun laatua. Se myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa. Lainvalmistelussa tulisi kuulla niitä ihmisryhmiä, joihin esitetyt muutokset vaikuttavat – lyhyet lausuntoajat vaikeuttavat heikossa asemassa olevien mahdollisuuksia osallistua ja tulla kuulluksi. Amnesty muistuttaa, että kuulemista voi tehdä myös muilla keinoin kuin lausuntokierroksilla, kuten järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto