

Asia: VN/23656/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ihmisoikeusliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Ihmisoikeusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys koskee toimeentulolain asumiskulujen kattamiseen liittyviä seikkoja. Ihmisoikeusliitto vastustaa esitettyä muutosta.

Yleistä:

Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvan muoto ja sen tehtävänä on tarjota minimitoimeentulo niille yhteiskunnan jäsenille, jotka eivät itse pysty sitä elämäntilanteensa takia hankkimaan muutoin. Edellytyksenä toimeentulotuen saamiselle on se, että tuen saaja on hakenut kaikki muut ensisijaiset etuudet, hänellä ei ole varallisuutta, säästöjä, eikä merkittäviä tuloja. Perustellusti voidaan sanoa, että tuen saajat ovat taloudellisesti heikossa asemassa. Toimeentulotuen perusosan tarkoitus on turvata tuen saajalle asuminen ja siihen liittyvät kustannukset, terveyteen liittyvät menot, sekä laissa vähimmäisiksi katsottavat menot elämistä varten. Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi, mutta siitä on tullut kasvavissa määrin osalle etuuden saajista pysyvä toimeentulon lähde.

Hallituksen esitys toimeentulotuesta annetun lain 7a §:n muuttamiseksi kohdistuu toimeentulotuesta huomioitaviin asumismenoihin. Keskeisiä muutoksia esityksessä on se, miten Kela määrittelee kohtuulliset asumismenot ja miten kohtuullisten asumismenojen ylitykseen reagoidaan. Sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen viimesijaisen turvan, toimeentulotuen, käytön

lisääntymiseen ei ole Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista (Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, 2018).

Toimeentulotukilain nykytila (7a §):

Nykyisen lainsäädännön mukaan Kela lähettää kehotuksen etsiä kohtuuhintaisempaa asuntoa henkilöille, joiden asumismenot ylittävät kuntakohtaisesti kohtuulliseksi katsotut asumismenot. Tuen saajalle asetetaan kolmen kuukauden määräaika löytää edullisempi asunto omasta kotikunnastaan. Mikäli etuuden saaja ei ole etsinyt edullisempaa asuntoa, on Kela huomionnut määräajan jälkeen vain kohtuulliseksi katsotut asumismenot ja tuen saaja on vastannut tämän ylittävien asumismenojen maksusta, nipistäen muusta kulutuksestaan. Kelalla on nykyisen käytännön mukaan oikeus jatkaa asumismenojen täysimääräistä huomioimista tapauksissa, joissa ylitys on ollut vähäinen, tai etuuden saajalla on ollut esittää perustelut sille, ettei hänellä ole tosiasiallisesti ollut mahdollisuutta löytää kohtuuhintaiseksi katsottua asuntoa.

Lakiesityksen keskeiset muutokset nykytilaan:

Hallituksen esitys ehdottaa lakia muutettavaksi siten, että kohtuuhintaisten asuntojen normit määräytyisivät jatkossa valtakunnallisilla asetuksilla, kuten tällä hetkellä yleisessä asumistuessa tehdään kuntaryhmäkohtaisten enimmäisasumismenojen suhteen. Etuuden saaja saisi kohtuuhintaiset asumismenot ylittäessään kehotuksen muuttaa edullisempaan asuntoon ja kolmen kuukauden määräajan löytää edullisempi asunto. Hallituksen esitys poistaisi Kelan mahdollisuuden käyttää harkintaa asumismenojen täysimääräisestä huomioimisesta, mikäli kohtuullisten asumismenojen ylitys olisi vain vähäinen, tai etuuden saajalla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta löytää kohtuuhintaista asuntoa. Hallituksen esitys laajentaisi alueen, jolta asunto pitäisi etsiä etuuden saajan kotikunnasta hänen työssäkäyntialueellensa. Mikäli tuen saajalla olisi jokin erityisperuste, huomioitaisiin asumismenot jatkossakin täysimääräisesti. Esityksen mukaisia erityisperusteita olisivat:

” 1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet;

2) hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuuden vuoksi tarvittavien apuvälineiden käytöstä aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaispalvelulain mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa;

3) kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve;

- 4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai yli 80 vuoden ikä;
- 5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalveluun liittyvässä asunnossa; tai
- 6) yllättävä elämänmuutoksen aiheuttama kriisitilanne”.

Ihmisoikeusliiton arvio esityksen vaikutuksista haavoittuvassa asemassa oleviin toimeentulotuen saajiin:

Hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi yhteiskunnassa taloudellisesti heikossa asemassa oleviin toimeentulotuen saajiin ja potentiaalisesti heikentävät TSS-sopimuksen vastaisesti minimitoimeentuloa. Voidaan perustellusti sanoa, että ihmiset, jotka saavat toimeentulotukea, eivät ole homogeeninen joukko, vaan he elävät erilaisissa elämäntilanteissa. Toimeentulotuen saajan elämään liittyy usein erilaisia stressitekijöitä, jotka voivat vaikeuttaa uuden asunnon löytämistä. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi erilaiset elämäntilanteet, mielenterveyteen ja päihteiden käyttöön liittyvät ongelmat, sekä esimerkiksi maksuhäiriömerkinnät. Luottotiedottomat henkilöt ovat heikommassa asemassa etsiessään vuokra-asuntoa, koska monet vuokranantajat edellyttävät vuokralaiselta puhdasta luottotietorekisteriä.

Silloin, kun esityksessä tarkoitettua erityisperustetta asumismenojen täysimääräiselle huomioimiselle ei ole, eikä tuen saaja yrityksistä huolimatta onnistu löytämään kohtuuhintaista asuntoa, joutuu tuen saaja tinkimään muusta elämisestä tarkoitettua kulutuksesta. Tämä muodostuu erityisen ongelmalliseksi, mikäli kohtuullisten asumismenojen ylitys on merkittävä. Toimeentulotuella elävä ihminen joutuu jo nykytilanteessa laskemaan tarkasti kaikki menonsa, eikä varaa yllättäviin menoihin ole. Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvan muoto. Toimeentulotuensaajat joutuvat jo nykyisellään merkittävien kontrollitoimien kohteeksi ja todistamaan oikeuttaan minimitoimeentuloon. Lisävelvoitteiden asettaminen jo muutenkin hankalassa taloudellisessa tilanteessa eläville on tarpeetonta eikä auta ihmisiä parantamaan omaa taloudellista tilannettaan, vaan päinvastoin se lamaannuttaa.

Toimeentulotuki on kaikkein byrokraattisin, passivoiva tukimuoto, jonka tiedetään vaikeuttavan ihmisen taloudellista aktivoitumista.

Oikeuksien heikentäminen on sallittua vain tiukasti rajoitetuin ehdoin:

Lausuttavana oleva esitys ei huomioi riittävästi sitä, miten esitetty muutos vaikuttaa haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja ihmisryhmiin, joiden oikeus toimeentuloon ja sosiaaliturvaan toteutuu jo nykyisellään muita heikommin. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien –

sopimus (TSS-sopimus) velvoittaa valtiota edistämään oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kiinnittäen erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

Ihmisoikeusvelvoitteiden oikeudellista sitovuutta ei heikennä valtiontalouden tila. Taloutta saa sopeuttaa, mutta ihmisoikeusvelvoitteet asettavat rajat leikkausten kohdentamiselle.

TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) korostaa sosiaaliturvaoikeuden merkitystä ihmisarvon kannalta. Valtion on turvattava sosiaaliturvaoikeuden toteutuminen asianmukaisesti laeissa ja politiikassa, vaikka sillä olisi taloudellisia vaikutuksia. TSS-komitean mukaan toimenpiteet, jotka heikentävät oikeutta sosiaaliturvaan, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Heikennyksiä on mahdollista tehdä vain tiukasti säädellyin ehdoin.

Valtion on pystyttävä osoittamaan, että leikkauksia on edeltänyt kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen huolellinen punninta, eikä muita vaihtoehtoja ole valtion täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen valossa löydettävissä. Heikennykset eivät saa olla pysyviä tai heikentää oikeuksien toteutumista kohtuuttomasti.

Keskeisintä on varmistaa, etteivät leikkaukset heikennä suhteettomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat jo ennestään heikoimmassa asemassa. Heikennykset eivät myöskään saa ulottua kullekin ihmisoikeudelle määriteltyyn ydinsisältöön. Valtion on myös osoitettava, etteivät sosiaaliturvan heikennykset vaaranna muita TSS-sopimuksessa turvattuja oikeuksia. (ks. TSS-komitean yleiskommentti no. 19; Letter from United Nations Committee on Economic Social and Cultural Rights Chairperson to States Parties on Austerity Measures' (48th session, 16 May 2012, CESRC/48th/SP/MAB/SW)
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.)

Myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvattujen oikeuksien heikentäminen on tiukasti rajattu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ESOK) mukaan heikennykset taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin ovat mahdollisia vain jos etuuksien tasot eivät putoa alle toimeentulominimin (ESP 12§1 ja 13§1 art.). Säästötoimet eivät myöskään ESOK:in mukaan saa johtaa perustavaa laatua olevien oikeuksien heikentämiseen tai tuottaa köyhyyttä.

Ihmisoikeusliiton tarkemmat huomiot:

Esityksen mukaan lakimuutoksella olisi ihmisoikeuksien näkökulmasta vaikutuksia ainakin lapsen oikeuksien ja taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien kannalta. Tarkempia vaikutuksia eri ihmisoikeussopimusten turvaamien oikeuksien kannalta ei ole analysoitu.

On huolestuttavaa, että analyysia esitettyjen muutosten vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialiseen, yhdenvertaiseen toteutumiseen, ei ole tehty. Esityksessä ei mainita sosiaaliturvan ja toimeentulon kannalta keskeisimpiä, hallitusta velvoittavia ihmisoikeussopimuksia. Näitä ovat YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus (TSS-sopimus) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Keskeisimmän ihmisoikeuskehikon mainitsematta jättäminen, saati sitä

koskevan analyysin puuttuminen, antaa varsin huolestuttavan kuvan lainvalmistelijan ihmisoikeusosaamisesta.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo uudistetun Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan toimeenpanoa. Komitea on useaan kertaan todennut perusturvan tason Suomessa riittämättömäksi. Lisäksi komitean mukaan Suomi ei ole kyennyt osoittamaan, että kaikki ne, jotka tarvitsevat täydentäviä etuuksia, kuten toimeentulotukea, myös saavat niitä. (Esim No. 108/2014 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on Admissibility and Merits, 8.12.2016, hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-108-2014-dadmissandmerits-en). Toimeentulotuen heikennysten sijaan Suomen tulee nostaa riittämättömät perusturvaetuudet Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan edellyttämälle tasolle. Tämä on ihmisoikeusvelvoite, johon Suomi on sitoutunut.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on lisäksi ratkaisukäytännössään todennut, että sosiaaliturvajärjestelmää ei tulisi muuttaa sellaiseksi, joka perustuu pääasiassa toimeentulotuen kaltaisiin täydentäviin etuuksiin. (Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, 2018, 140). Lausuttavana oleva esitys tulisi vahvistamaan toimeentulotukeen tukeutumista.

Lakiesityksessä on tehty vaikutusarvio, mutta Ihmisoikeusliitto katsoo, että tehty vaikutusarvio on aivan liian suppea, eikä se ota huomioon hallituksen esittämiä muiden sosiaaliturvaetuuksien muutoksia ja niiden yhteisvaikutuksia toimeentulotuen saajiin. Lakimuutokset kokonaisuutena sysäävät entistä suuremman joukon ihmisiä toimeentulotuen hakijoiksi.

Esitetyn muutoksen vaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit, ml. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Esitetyn muutoksen ja muiden samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit.

Toimeentulotuki on etuutena passivoiva, eikä anna yksilölle mahdollisuuksia parantaa vähitellen omaa taloudellista, tai yhteiskunnallista asemaansa. Voidaan todeta, että pitkäaikainen toimeentulotuen varassa eläminen lamaannuttaa ihmisen ja tekee elämästä näköalatonta. Lakiesityksen vaikutusarviossa todetaan vaikutusten kohdentuvan erityisesti tuen saajiin, jotka eivät muuta, tai löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden määräajassa, henkilöihin, joilla on luottotietomerkintöjä, tai elämänhallinnan haasteita ja jotka eivät siksi onnistu saamaan edullisempaa asuntoa ja henkilöihin joiden asumismenot ylittävät kohtuullisiksi katsotut asumismenot vähäisesti. Esityksessä ehdotetut muutokset kohdistuvat siis kaikista heikoimmassa asemassa oleviin henkilöihin.

Esitetyt muutokset tulisivat lisäämään lapsiperheiden siirtymistä toimeentulotuella. Esityksessä todetaan kuitenkin, että ”Lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla 7 a §:n 3 momentin erityisiä perusteita koskevan sääntelyn johdosta.” Ihmisoikeusliitto katsoo arvion ristiriitaiseksi lakiesityksen sisällön kanssa. Lakiesitys vaikuttaa niiden lapsiperheiden asemaan ja lapsiin merkittävästi, joilla ei ole tässä esityksessä tarkoitettua erityisperustetta. Esitys voi syventää lapsiperheiden köyhyyttä. Se pakottaa lapsiperheet muuttamaan lapselle turvallisesta ja tutusta ympäristöstä toiseen kuntaan toimeentulon varmistamiseksi.

Lähteet:

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (2018), Digest of the Case Law of The European Committee of Social Rights, joulukuu 2018, saatavilla osoitteessa rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80, p. 140.

Tuunanen Kalle
Ihmisoikeusliitto