

Lausunto

22.09.2023

Asia: VN/20785/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty lausuu esitysluonnoksesta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kunnioittavasti seuraavaa:

ESITYSLUONNOKSEN KESKEISET MUUTOSesitykset

esityksessä ehdotetaan, että tiettyihin kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottuihin etuuksiin ja etuuslakien rahamääriin ei tehtäisi indeksitarkistusta vuosina 2024–2027. Toisin sanoen niiden määrä säilyisi vuoden 2023 tasossa. Ehdotettua muutosta ei olisi tarkoitus korvata myöhemmin tehtävillä indeksikorotuksilla, vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi.

esitys koski seuraavia etuuksia: sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien vähimmäismäärää, kuntoutuslain mukaisen ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärää, työttömyysturvalain mukaisen peruspäivärahan, peruspäivärahan korotusosan ja lapsikorotuksen määrää, lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisia etuuksia, yleisestä asumistuesta sekä eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lakien mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaista opintorahaa, opintorahan huoltajakorotusta ja oppimateriaalilisää, aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustuen perusosaa sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Muutokset koskisivat myös eläkkeensaajan asumistuessa huomioon otettavien lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määriä, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä.

Ehdotuksen ulkopuolelle jäisivät kansaneläke, takuueläke, perhe-eläke, kansaneläkelain mukainen lapsikorotus, vammaisetuudet, rintamalisät, toimeentulotuen perusosa, sotilasavustuksen perusavustus sekä elatusavut.

Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen ei koskisi myöskään lääkekorvauksen vuotuista omavastuun määrää eli niin sanottua lääkekattoa.

Esityksellä tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan julkisen talouden tasapainottamista. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan tuettaisiin lapsiperheiden toimeentuloa korottamalla lapsilisän yksinhuoltajakorotusta, neljännes sekä sitä seuraavien lasten lapsilisää ja alle kolmivuotiaiden lasten lapsilisää.

ESITYSLUONNOKSESSA ESITETTYJEN MUUTOSTEN KESKEISET VAIKUTUKSET

Kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädytyksen vaikutus etuuksien reaaliseen tasoon olisi esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan 5,3 prosenttia vuonna 2024 ja 10,2 prosenttia vaalikauden lopulla vuonna 2027. Esitysluonnoksessa arvioidaan esitettyjen muutosten alentavan julkisia menoja 320 miljoonaa euroa. Esitysluonnoksessa esiteltyjen laskelmien mukaan muutokset kohdistuisivat eniten alimpiin tulodesiileihin. Muutokset lisäisivät pienituloisuutta sekä koko väestössä että lapsiperheissä. Pienituloisten lasten määrä lisääntyisi noin 3 900 lapsella.

Esitetty useiden perusturvaetuuksien indeksijäädytys heikentää ensisijaista syyperusteista perusturvaa suhteessa viimesijaiseen sosiaalihuollon toimeentulotukeen. Perusturvan indeksijäädytykset ja asumistuen heikennykset kasvattavat toimeentulotuen tarvetta ja toimeentulotukimenoja. Samaan aikaan hallitus suunnittelee useita tiukennuksia ja leikkauksia myös viimesijaiseen toimeentulotukeen.

Amnesty kiinnittää seuraavissa osioissa huomiota indeksijäädytysten vaikutuksista joihinkin ihmisryhmiin.

Esitysluonnoksen mukaan indeksijäädytys tulee pienituloisissa lapsiperheissä lisäämään toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotukea saavissa lapsiperheissä lapsilisä huomioidaan tulona, joten toimeentulotukea saavien lasten perheet eivät hyödy esitysluonnoksessa esitetyistä lapsilisien korotuksista. Osa muistakaan lapsiperheistä ei hyödy lapsilisien korotuksista, kuten sellaiset lapsiperheet, joissa lapset ovat 3-vuotiaita tai tätä vanhempia. Lapsilisän alkuperäinen tarkoitus on tasata tuloja lapsiperheiden ja lapsettomien kotitalouksien välillä. Tämä tarkoitus ei toteudu

alkuperäisen tavoitteen mukaisesti, kun heikossa asemassa olevat lapsiperheet, kuten toimeentulotukea saavat perheet, eivät hyödy korotuksista. Osalla lapsiperheistä kokonaisuuteen vaikuttaa myös muun muassa vähimmäismääräisten vanhempainpäivärahojen ja lastenhoidon tukien indeksijäädytys. On huomioitava, että samaan aikaan pienituloisiin lapsiperheisiin kohdistuu lukuisia muitakin sosiaaliturvaheikennyksiä ja -tiukennuksia, kuten työttömyysturvan lapsikorotuksesta luopuminen sekä heikennykset asumistukeen ja perustoimeentulotukeen.

Työttömyysturvan kohdalla esitysluonnoksessa arvioidaan, että indeksijäädytyksen vaikutus olisi 44,72 euroa kuussa vuonna 2024 ja 90,52 euroa kuussa vaalikauden lopulla vuonna 2027. Leikkaus vaikuttaisi erityisesti pitkäaikaistyöttömiin. Työttömyysetuuksien indeksijäädytys vaikuttaisi myös vuorottelukorvauksen ja liikkuvuusavustuksen saajiin, sillä niiden suuruus perustuu työttömyysetuuksien suuruuteen. Tässä yhteydessä on myös huomioitava muut suunnitellut mittavat leikkaukset työttömyysturvaan.

Indeksijäädytykset koskettaisivat myös vähimmäismääräisiä päivärahaetuuksia ja kuntoutusrahaa. Myös näiden saajien osalta ovat lausuttavana olevan esitysluonnoksen heikennykset vain yksi mahdollisista heihin kohdistuvista leikkauksista. Kuntoutusrahan osalta on huomioitava, että suunniteltu nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan pudottaminen vähimmäismääräiseksi tarkoittaa, että leikkaus muodostuu hyvin merkittäväksi. Tämä ei ilmene esitysluonnoksesta.

Yleisen asumistuen indeksijäädytys nostaisi asumistuen saajien omavastuusuutta asumismenoista. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa ei ole huomioitu samaan aikaan suunnitteilla olevaa lakiesitystä yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta, joka sisältää myös mittavat heikennykset tukeen.

Esitetty indeksijäädytys kohdistuisi myös vastaanottorahaan. Vastaanottorahaa voidaan myöntää kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Vastaanottorahan tarkoitus on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Vastaanottorahan suuruus on vuonna 2023 yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla 348,50 euroa ja muilla 18 vuotta täyttäneillä 294,42 euroa. Myös lapselle voidaan myöntää vastaanottorahaa. Sen suuruus riippuu muun muassa lapsen iästä ja siitä asuuko lapsi perheensä kanssa. Vastaanottorahaan on kohdistunut jo aiemmin indeksijäädytys vuonna 2018, ja sen taso on jäänyt huomattavan matalaksi. Tässä yhteydessä Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriössä on hallitusohjelman pohjalta alkanut lakihanke, jossa tavoitteena on pienentää vastaanottorahaa ”perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin”.

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että indeksijäädytys ei koskisi lääkekustannusten vuotuista omavastuun määrää eli niin sanottua lääkekattoa. Amnesty totesi sairausvakuutuslain 5 luvun 8 §:n muuttamista koskevassa lausunnossaan, että lääkkeiden omavastuu on jo Suomessa korkea pohjoismaiseen tasoon verrattuna. Lääkkeet ovat merkittävä kulu monelle pienituloiselle. Jo nyt lääkkeet ovat monille liian kalliita. Koska vuosittainen lääkekatto on korkea eikä perustu potilaan

tulotasoon, osalla ihmisistä on vaikeuksia kuluja maksamisessa. Vaikeuksia voi olla etenkin niissä perheissä, joissa useampi ihminen tarvitsee kalliita lääkkeitä, sillä lääkekatto on henkilökohtainen. Amnesty katsoo, että vuosiomavastuuta tulisi pikemminkin alentaa nykytasosta. Suomella on kansainvälisten ihmisoikeusnormien ja Suomen perustuslain mukaan velvollisuus varmistaa, että kaikilla on varaa terveydenhuoltoon, mukaan lukien tarvittaviin lääkkeisiin. On huomioitava, että hallitus suunnittelee lääkkeiden arvonlisäveron nostamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottamista. Nämä suunnitelmat yhdessä lääkekustannusten vuosiomavastuun nousun kanssa kasvattavat sairastamisen hintaa Suomessa entisestään, ja vaikuttavat erityisesti pienituloisiin. Amnesty ei pidä hallituksen esitysluonnoksessa koskien sairausvakuutuslain 5 luvun 8§:n muuttamista esitettäviä muutoksia lääkekaton nousun hillitsemiseksi riittävinä.

IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ESITYSLUONNOKSESSA

Edellä mainituista esimerkeistä ilmenee, että indeksijäädytysten vaikutuksia ei voi arvioida irrallaan muista hallituksen suunnittelemissa sosiaaliturvaleikkauksista. Indeksijäädytysten vaikutusten arviointi irrallaan muista hallituksen suunnittelemissa sosiaaliturvan muutoksista antaa väärän käsityksen paitsi suunnitelmien vaikutuksista yksittäisten etuuksien osalta, myös vaikutuksista eri ihmisryhmiin, joiden etuuksiin on kohdistumassa useita samanaikaisia ja peräkkäisiä leikkauksia.

Mikäli tarkastellaan ainoastaan lausuttavana olevan esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, Amnesty katsoo, että vaikutusarviointi on puutteellista. Esitysluonnoksessa on tarkasteltu esitettyjen muutosten vaikutuksia joihinkin ihmisryhmiin, kuten lapsiin tai naisiin, mutta ei juurikaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa on esimerkiksi arvioitu millaisia toimeentuloa heikentäviä vaikutuksia esitetyillä muutoksilla olisi naisiin ja miehiin. Tätä ei voi pitää riittävänä vaikutusarviointina. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida miten esitetyt muutokset tosiasiallisesti vaikuttavat tasa-arvon toteutumiseen.

Esitysluonnoksessa on myös arvioitu lapsivaikutuksia ja tuotu esille useita heikentäviä vaikutuksia lapsiperheiden toimeentuloon. Amnesty muistuttaa, että lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen oikeudellinen periaate, joka on vahvistettu Suomessa lailla voimassa olevassa YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991). Lapsen edun on oltava ensisijainen harkintaperuste muun muassa kaikissa lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla). Lapsiin kohdistuvien vaikutusten osalta tulisi myös huomioida perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/2015, joka koski lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamista. PeVL lausui tuolloin, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi. Valiokunta myös totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin perheisiin.

Indeksijäädytys ei esitysluonnoksen mukaan koskisi vammaisuuksia, mutta on huomioitava vammaisten henkilöiden olevan monen muun etuuden hakijoita ja saajia. Esitysluonnoksesta puuttuu kuitenkin vammaisvaikutusten arviointi.

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettua indeksijäädytystä ei olisi esitysluonnoksen mukaan tarkoitus kompensoida myöhemmin, vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi. Näin ollen heikennyksen vaikutus ulottuisi nykyisen vaalikauden yli, mikäli myöhemmät hallitukset eivät kompensoi indeksijäädytystä. Amnesty muistuttaa, että YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on vuonna 2021 (E/C.12/FIN/CO7) vaatinut Suomea varmistamaan harkitessa leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, että leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa.

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, E/C.12/GC/19) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien 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 (PeVL 14/2015 vp, s. 3) 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 perustuslakivaliokunnan lausunto 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 (HE 309/1993 vp, s. 71) katsottiin, että sosiaaliturvaa koskevan säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

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. Esitysluonnoksessa todetaan Suomen arvioivan perusturvan riittävyttä eri tavoin kuin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, jonka arvioissa etuustaso, joka alittaa 40 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, on ilmeisen riittämätön. Kun komitea katsoo etuustason olevan ilmeisen riittämätön, se ei arvioi täydentävien etuuksien mahdollista vaikutusta. Esitysluonnoksen mukaan Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden, joten yksittäisten elementtien sijasta sitä olisi tarkasteltava laajemmin, ottaen huomioon etuutta saavan henkilön tai perheen kokonaistilanne. Tässä yhteydessä on todettava, että hallitus suunnittelee laaja-alaisia ja merkittäviä sosiaaliturvaleikkauksia, jotka kohdentuvat pitkälti samoihin ihmisryhmiin. Voidaankin puhua sosiaaliturvan heikentämisestä kokonaisuutena. Näiden lisäksi myös

esimerkiksi lääkekustannusten vuosiomavastuuseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin on suunnitteilla korotuksia.

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 (CRC/C/FIN/CO/) 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 (E/C.12/FIN/CO7) 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 etuuksien 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 pidättäytyminen 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 riittävyyden arviointiraportti, johon esitysluonnoksessakin viitataan. Viimeisin perusturvan

riittävyden arviointiraportti kuluvalta vuodelta arvioi, että työttömän, sairaan ja vanhempainvapaan perusturva ei riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetin. 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.

Yllä kuvattujen heikennyskiellon ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean Suomelle antamien suositusten valossa on välttämätöntä, että lainvalmistelussa arvioidaan kattavasti muita toteuttamisvaihtoehtoja. Näitä ei esitysluonnoksesta löydy, vaan siinä todetaan: ”Kansaneläkeindeksiin ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädyttäminen vaalikaudeksi perustuu hallitusohjelmaan, joten niiden osalta esitystä valmisteltaessa ei ole tehty vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia.” Amnesty pitää muiden toteuttamisvaihtoehtojen puuttumista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta moitittavana.

Kuten todettu edellä, hallituksen esityksen vaikutuksia tulee arvioida yhdessä muiden suunniteltujen toimenpiteiden kanssa. Hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Laajoissa samanaikaisissa sekä hallituskauden aikana samoihin etuuksiin eri aikoina kohdistuvissa muutoksissa on runsaasti riskejä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Nyt kiireellisinä annettavien eri etuuksia koskevien muutosesitysten vaikutukset risteävät vahvasti keskenään.

Samaan aikaan lausuntokierroksella olevassa esitysluonnoksessa työttömyysturvalain 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 harkinnanvaraansa tuesta päätettäessä. 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.

Lausuttavana oleva esitysluonnos ja useat muut kiireellisinä valmisteltavat sosiaaliturvaa koskevat esitysluonnokset tulevat lisäämään viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta. Monien kotitalouksien kohdalla toimeentulotuen tarve tulee olemaan pitkäaikainen, sillä tarve johtuu ensisijaisen etuuden

riittämättömydestä. Toimeentulotuen painottuminen vahvasti muiden etuuksien puutteita täydentävänä on ongelmallista huomioiden sen luonteen viimesijaisena ja lyhytaikaisena tukena.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö valmistele hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Ministeriön arvioinnin puuttuessa Amnesty viittaa SOSTE:n ja Ensi- ja turvakotien liiton teettämiin laskelmiin hallituksen esittämien leikkausten yhteisvaikutuksista. Näiden alustavien laskelmien mukaan suunnitellut leikkaukset lisäävät pienituloisuutta 40 000 henkilöllä, joista lapsia olisi 12 700. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrää lisääntyisi 47 000 henkilöllä.

Amnesty katsoo, että sosiaaliturvaan kohdistuvien lakiesitysten yhteisvaikutuksista olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista jo valmisteluvaiheessa. Amnesty pitää erilliskuulemistilaisuutta perusteltuna, sillä kyseessä ovat poikkeuksellisen laajat sosiaaliturvaleikkaukset, jotka alustavien laskelmien mukaan lisäävät pienituloisuutta ja viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta merkittävästi.

AMNESTYN SUOSITUKSET ESITYKSEN JATKOVALMISTELUA VARTEN

Amnesty katsoo, että esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulee arvioida huolellisesti esityksen jatkovalmistelussa. Arvioinnin tulee sisältää kattavat lapsi-, sukupuoli-, ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Amnesty korostaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutusarvioinneissa on välttämätöntä arvioida välittömien vaikutusten ohella myös pidemmän aikavälin vaikutuksia eri ihmisryhmiin.

Amnesty korostaa, että hallituksen suunnitteleminen leikkausten vaikutukset eivät saa kohdistua kohtuuttomasti tai kumuloitua heikoimmassa asemassa oleviin. Huomioiden suunniteltujen leikkausten yhteisvaikutukset, tulee kohtuuttomat ja suhteettomasti heikoimmassa asemassa oleville kumuloituvat leikkaukset perua.

Amnesty katsoo, että lääkekustannusten vuotuisen omavastuun indeksikorotusten toteuttaminen ajassa, jolloin pienituloisten sosiaaliturvaa leikataan merkittävästi eri tavoin, on ongelmallista. Valtiolla on velvollisuus turvata jokaiselle syrjimättä ja maksukyvyistä riippumatta mahdollisuus käyttää tarvitsemiaan lääkkeitä.

Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, sillä esitetyt muutokset heikentäisivät taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista Suomessa ja kohdistuvat pitkälti jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ihmisiin.

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 vain viiden arkipäivän pituinen 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 olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavanomaista lyhyempi lausuntoaika johtuu budjettilakien valmisteluajataulusta. Tämä ei ole riittävä peruste tilanteessa, jossa heikennetään ihmisoikeuksien toteutumista. 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