

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**

Ihmisoikeusliiton lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Taustaa

Esityksen mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi tällä hallituskaudella siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Tältä osin esitys liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa tavoitteena on julkisen talouden tasapainottaminen. Indeksijäädytys tarkoittaa, että näitä etuuksia ei tulevina vuosina nosteta, vaan ne jäävät tämän vuoden tasolle. Käytännössä kyse on leikkauksista etuuksia saavien ostovoimaan, sillä hintojen nousemisen myötä elämisen kustannukset nousevat. Lapsiperheiden tukemiseksi esitetään muutettavaksi lapsilisälakia korottamalla 4. ja 5. sekä sitä use-amman lapsen lapsilisää, lapsilisän yksinhuoltajakorotusta sekä alle kolmivuotiaiden lasten lapsilisää.

Ihmisoikeusliiton päähuomiot esitysluonnoksesta

Ihmisoikeusliitto ei kannata esitettyä muutosta. Kyseessä on ensisijaista sosiaaliturvaa koskeva tasoleikkaus. Ihmisoikeusvalvontaelimet ovat toistuvasti todenneet sen tason riittämättömäksi Suomen ratifioiminen ihmisoikeussopimusten valossa. Heikennysten sijaan Suomen tulee nostaa asteittain riittämättömät perusturvaetuudet Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien sopimuksen edellyttämälle tasolle. Perusturvan tason on turvattava oikeus terveyteen, asumiseen, ravintoon ja ihmisarvoiseen elämään yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä. Perusturvan tason on oltava kattava, jotta tarve viimesijaiselle toimeentulotuelle syntyy vain lyhytkestoisesti ja poikkeustilanteissa.

Tarvitaan huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS) sopimuksen toimeenpanoa valvova TSS-komitea on muistuttanut sopimusvaltioita siitä, että leikkauksia tehtäessä on suojeltava erityisesti juuri haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista. Esitetyn muutoksen vaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit, ml. lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit. Myös lausuttavana olevan esityksen ja muiden samaan aikaan valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista on tehtävä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit. Perustuslakivaliokunta (PeV) on myös todennut, että perusturvan heikennyksiä koskevissa vaikutusarvioissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti niihin ihmisryhmiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta. (PeVL 51/2017 vp, s. 4.)

SOSTEn tuoreet laskelmat (18.9.2023 Soste.fi) osoittavat, että indeksijäädytykset sekä työttömyys-turvaan ja asumistukeen kohdistuvat leikkaukset lisäävät köyhyyttä. Leikkausten asteittain kumuloi-tuvat vaikutukset ovat pienituloisille suuria. Eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ovat erityisen alttiita näille yhteisvaikutuksille.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioissa käsitellään mm. vaikutuksia lapsiperheisiin. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että eniten ehdotetut indeksijäädytykset kohdistuvat lapsiperheisiin, joissa toinen, tai molemmat vanhemmat saavat jotain indeksijäädytysten alaista etuutta. Vaikka vaikutusarviossa todetaan, että lapsilisää nostetaan alle 3-vuotiaiden lasten kohdalla, indeksijäädytykset ehtivät hallituskauden aikana syödä tämän korotuksen hyödyn. Vaikutusarviossa todetaan myös, että eniten tästä lapsilisän korotuksesta hyötyvät perheet, joissa lapsen huoltajat eivät saa mitään indeksijäädytysten alaista etuutta. Hallituksen esittämä lakimuutos kohdistuu siis jo valmiiksi kaikista heikoimmassa taloudellisessa asemassa oleviin lapsiperheisiin ja lisää näiden lapsiperheiden toimeentulotuen käyttöä.

Toimeentulotuki paikkaamaan perusturvan matalaa tasoa, ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on myös pitänyt selvänä, etteivät sosiaaliturvaan kohdistuvat heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.). Samoin se on korostanut, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp). Lausuttavana oleva esitys, eli indeksijäädytykset, heikentävät ensisijaisen sosiaaliturvan tasoa. Toimeentulotuen tarve tulee lisääntymään. Toimeentulotuki on erittäin byrokraattinen tukimuoto, joka ei auta ihmisiä parantamaan omaa taloudellista tilannettaan, vaan päinvastoin lamaannuttaa. Sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen siihen suuntaan, että viimesijaisen turvan, eli toimeentulotuen saajien määrä kasvaa, ei ole Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista (Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, 2018).

Ihmisoikeuselinten moitteet Suomen perusturvan liian matalasta tasosta

Sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea että YK:n TSS-komitea ovat toistuvasti antaneet Suomelle moitteita sosiaaliturvan liian alhaisesta tasosta. YK:n TSS-komitea ilmaisi huolensa Suomen perusturvan tasosta viimeksi maaliskuussa 2021, Suomen määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä. Sen mukaan vuosina 2015–2019 tehdyt leikkaukset ja indeksijäädytykset olivat tehneet etuuksista riittämättömät, ja heikennykset vaikuttivat kohdistuneen suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ryhmiin.

Komitea vaati Suomea varmistamaan etuuksien riittävän tason, ja huolehtimaan siitä, että mikäli leikkauksia tulevaisuudessa tehdään, ne ovat väliaikaisia, eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin; niihin liitetään tulonsiirtoja, jotka vähentävät kriisien aiheuttamaa eriarvoisuutta; ja riittävän elintason turvaava sosiaaliturvaetuuksien ydinosa säilytetään.

Hyvin samankaltaisia suosituksia antoi TSS komitea Suomelle jo edellisellä kierroksella, vuonna 2014. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Suomen perusturvan tasoa liian alhaisena suhteessa 12. artiklan edellyttämään tasoon. Ratkaisuihinsa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tekemiin kanteluihin, komitea on todennut vuosina 2014, 2018 ja viimeksi 2023, että useiden vähimmäistason perusturvaetuuksien taso (ml. työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki) oli riittämätön kattamaan tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Komitean mukaan Suomi ei kyennyt todistamaan, että kaikki ne, jotka tarvitsevat täydentäviä etuuksia, toimeentulotukea ja asumistukea, myös saavat niitä, eli että jokaisen oikeus riittävään sosiaaliturvan tasoon olisi taattu.

Euroopan neuvoston korkein elin, ministerineuvosto, tehosti vuonna 2023 sosiaalisen peruskirjan noudattamisen valvontaa Suomessa edellyttämällä Suomen raportoimaan sosiaaliturvan tason nostamisesta viimeistään kesäkuussa 2025. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023

antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Valtion ihmisoikeusveloitteet ja talouden sopeuttaminen: Tarve perustella huolellisesti ja etsiä vaihtoehtoja

Lausuttavana oleva esitys ei huomioi riittävästi sitä, miten eri esitetyt muutokset vaikuttaisivat haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja ihmisryhmiin, joiden oikeus työhön, toimeentuloon ja sosiaaliturvaan toteutuu jo nykyisellään muita heikommin. YK:n TSS-sopimus velvoittaa valtiota edistämään oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kiinnittäen erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. YK:n TSS-komitea korostaa sosiaaliturva-oikeuden merkitystä ihmisarvon kan-nalta. Tämän vuoksi valtion on priorisoitava tämän oikeuden toteutumista asianmukaisesti laeissa ja politiikassa, taloudellisista seurauksista huolimatta. Ihmisoikeusveloitteiden oikeudellista sitovuutta ei heikennä valtiontalouden tila. Taloutta saa tuki sopeuttaa, mutta ihmisoikeusveloitteet aset-tavat rajat leikkausten kohdentamiselle.

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 punnin-ta, eikä muita vaihtoehtoja ole valtion täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen valossa löydettävissä. Heikennykset eivät myöskään saa olla pysyviä tai heikentää oikeuksien toteutumista kohtuuttomasti. Keskeisintä on varmistaa, etteivät leikkaukset heikennä suhteettomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat jo ennestään heikoimmassa asemassa. Toiseksi heikennykset eivät 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 Commit-tee 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 sosiaalisen peruskirjan osalta heikennysten mahdollisuus on tiukasti rajattu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan heikennykset ovat mahdollisia vain, mikäli etuuskien tasot eivät putoa alle toimeentulominimin (ESP 12§1 ja 13§1 art.). Komitean mukaan Suomen perus-turvan taso ei nykyiselläänkään täytä tätä tasoa, joten heikennysten sijaan tulee hallituksen etsiä keinoja vahvistaa perusturvan tasoa. Säästötoimet eivät myöskään Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan saa johtaa perustavaa laatua olevien oikeuksien heikentämiseen tai tuottaa köyhyyttä. Lausuttavana oleva esitys ei huomioi riittävästi sitä, miten eri esitetyt muutokset vaikuttaisivat haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja ihmisryhmiin, joiden oikeus työhön, toimeentuloon ja sosiaaliturvaan toteutuu jo nykyisellään muita heikommin.

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus velvoittaa valtiota edistämään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kiinnittäen erityistä huomiota näihin ryhmiin. Myös Suomen perustuslain perusturvaa koskevan säännöksen osalta on vakiintuneesti katsottu, etteivät sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, ole mahdollisia.

Perustuslakivaliokunta on korostanut myös toimenpiteiden keston rajaamista ajallisesti, sekä kumuloituvien vaikutusten huomioonottamista, siten etteivät ne muodostu kohtuuttomiksi erityisesti pienituloisimpien henkilöiden kohdalla. Valiokunnan mukaan perustuslailliset toimeksiannot – kuten velvollisuus turvata lailla oikeus perustoimeentulon turvaan – on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti kohdennettaessa valtiontalouden säästötoimia (PeVL 19/2016 vp.) Lisäksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että perusturvan riittävyttä ja sitä, missä määrin perusturvaetuuksia saavien on turvaututtava toimeentulotukeen, seurataan. (Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa, s. 62: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164675>)

Lähde, jota ei mainittu suoraan lausunnossa:

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](http://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80), s. 140.

Markkula Heli  
Ihmisoikeusliitto