14.11.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, HE 75/2023 vp

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

Ihmisoikeusliiton päähuomiot lausunnosta

1. Valtiolla on positiivinen velvoite edistää taloudellisten ja sosiaalisten ihmisoikeuksia toteutumista. Tämä velvoite perustuu Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin sekä perustuslakiin (22 §). **Esitetty muutos on tämän velvoitteen vastainen.**
2. YK:n taloudellisten sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien komitea on muistuttanut Suomea sosiaaliturvan heikentämisen rajoista ja ehdoista. Valtion on osoitettava, että leikkaukset ovat seurausta huolellisesta vaihtoehtojen harkinnasta, eikä muita vaihtoehtoja ole käytettävissä. Tärkeää on varmistaa, etteivät leikkaukset kohtuuttomasti vaikuta haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. **Esitys on perustavalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastainen.**
3. Edistämisvelvoitteen ja heikennyskiellon toteuttaminen edellyttää, että lakien tosiasialliset vaikutukset ihmisoikeuksien toteutumiseen arvioidaan huolellisesti. Oleellista on huomioida sosiaaliturvaa heikentävien lakiesitysten yhteisvaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriön laatima yhteisvaikutusarviointi ei kuitenkaan tätä tee, vaan se keskittyy yksinomaan taloudellisiin vaikutuksiin. **Esitys on palautettava valmisteluun, jotta sen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen voidaan selvittää.**
4. Perusturvaetuuksien heikentäminen siirtää lisää ihmisiä toimeentulotuen piiriin. Tämä lisää kannustinloukkuja, sillä toimeentulotuki on kaikkein byrokraattisin ja passivoivin tukimuoto. **On myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännön vastaista kehittää sosiaaliturvaa toimeentulotuen kaltaiseen, viimesijaiseen avustukseen, perustuvaksi järjestelmäksi.**

<u>Ihmisoikeusliiton huomiot esitysluonnoksesta</u>

1. Esitys on TSS-oikeuksien edistämisvelvoitteen vastainen

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. **Suomi on sitoutunut edistämään oikeutta riittävään toimeentuloon.**

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.

Valtiolla on oikeudellinen velvoite turvata oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään toimeentuloon ilman syrjintää. Nämä oikeudet on turvattu YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa sekä Suomen perustuslaissa (PeL 19 §). Perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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. **Suomen tulisi pyrkiä nostamaan perusturvaetuuksien taso asteittain Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n TSS-sopimuksen edellyttämälle tasolle.** Käsillä olevat hallituksen esitykset eivät huomioi Suomea sitovia velvoitteita tai Suomen saamia ratkaisuja ja suosituksia, vaan esittävät niiden vastaisia lakimuutoksia.

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. Ratkaisuissaan 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.

2. Esitys on perustavalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastainen

YK:n TSS-sopimus velvoittaa valtiota edistämään oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kiinnittäen erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Se korostaa sosiaaliturvaoikeuden merkitystä ihmisarvon kannalta ja edellyttää valtion priorisoivan tämän oikeuden toteutumista asianmukaisesti laeissa ja politiikassa, vaikka tällä onkin luonnollisesti valtiontaloudellisia seurauksia. **Ihmisoikeusvelvoitteiden oikeudellista sitovuutta ei heikennä valtiontalouden tila.** Taloutta saa sopeuttaa, mutta ihmisoikeusvelvoitteet asettavat rajat leikkausten kohdentamiselle.

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 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. Suomelle vuonna 2021 antamiensa loppupäätelmien[1] lisäksi TSS- komitea on muistuttanut kaikkia sopimusvaltioita näiden velvoitteista turvata TSS-sopimuksessa turvatut oikeudet myös talouskriiseissä, komitean puheenjohtajan julkisen talouden säästötoimia koskevassa kirjeessä [2].

Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta heikennysten mahdollisuus on tiukasti rajattu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan heikennykset ovat mahdollisia vain, mikäli etuuksien tasot eivät putoa alle toimeentulominimin (ESP 12§1 ja 13§1 art.). Komitean mukaan Suomen perusturvan taso ei nykyisellääänkään 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 haavoit-

tuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja ihmisryhmiin, joiden oikeus työhön, toimeentuloon ja sosiaaliturvaan toteutuu jo nykyisellään muita heikommin.

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 riittävyyttä ja sitä, missä määrin perusturvaetuuksia saavien on turvauduttava toimeentulotukeen, seurataan[3].

Kaarlo Tuori on tarkastellut heikennyskielto-oppia (HE 58/2023 vp, HE eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta) perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa.[4] Hänen mukaansa **hallituksen puutteellinen ja ylimalkainen vaikutusarviointi riittää osoittamaan, ettei perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva oikeasuhtaisuus toteudu**. Hänen mielestään esitys (HE 58 2023/vp) on perustavalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastainen.

Esityksessä on yleiseen käytäntöön peilaten erikoista myös se, että lakiesityksellä pyritään jäädyttämään etuuksien indeksi kerralla koko hallituskaudeksi. Yleinen käytäntö indeksijäädytyksiä tehdessä on ollut se, että jäädytykset toteutetaan vuosi kerrallaan ja joka vuoden jälkeen tarkastellaan jäädytysten vaikutusta henkilöihin joihin jäädytykset vaikuttavat. **Indeksijäädytysten asettaminen koko hallituskaudelle ei ota tarpeeksi huomioon muutoksen vaikutuksia tuen saajiin.**

3. Esitys on palautettava valmisteluun: vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen selvitettävä

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS) sopimuksen toimeenpanoa valvova TSS-komitea kehotti Suomelle antamissaan tuoreimmissa loppupäätelmissä Suomea huolehtimaan siitä, että mikäli sosiaaliturvaa joudutaan jatkossa heikentämään, on suojeltava erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen[5] (2022) mukaan **perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja minimitason oikeussuojaan keskittyvä säätämisjärjestysperustelu ei korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia**. Vaikka esitys täyttäisi muodollisesti perustuslain ja ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset, voi oikeuksien toteutuminen käytännön tasolla ohjeen mukaan muuttua

paljonkin riippuen valitusta sääntelyvaihtoehdosta. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ohjeen[6] mukaisesti arvioinnissa tulee kuvata esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista. Lähtökohtaisesti mahdollisista **toteuttamisvaihtoehdoista tulisi valita se, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista parhaiten**. Myös perustuslakivaliokunta on 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.)

Koska valmisteilla on samanaikaisesti useita sosiaaliturvaa heikentäviä lakimuutoksia, on ensiarvoisen **tärkeää arvioida myös niiden yhteisvaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta**. Nyt tätä ei ole tehty, sillä sosiaali- ja terveysministeriön yhteisvaikutusten arviointi käsittelee vain taloudellisia vaikutuksia.

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. Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvion sekä esimerkiksi Sosten tuoreiden laskelmien perusteella on selvää (18.9.2023 Soste.fi), että indeksijäädytykset sekä työttömyysturvaan ja asumistukeen kohdistuvat leikkaukset lisäävät köyhyyttä. Leikkausten asteittain kumuloituvat vaikutukset ovat pienituloisille suuria. Esitykseen sisältyvässä vaikutusarvioinnissa todetaan, että ehdotetut indeksijäädytykset kohdistuvat eniten lapsiperheisiin, joissa toinen tai molemmat vanhemmat saavat indeksijäädytysten alaista etuutta. Vaikka lapsilisää nostetaan alle 3-vuotiaiden lasten kohdalla, ehtivät indeksijäädytykset syödä hallituskauden aikana tämän korotuksen hyödyn. Vaikutusarviossa todetaan myös, että tästä lapsilisän korotuksesta hyötyvät eniten perheet, joissa lapsen huoltajat eivät saa mitään indeksijäädytyksen alaista etuutta. Hallituksen esittämä lakimuutos kohdistuu siis jo valmiiksi kaikista heikoimmassa taloudellisessa asemassa oleviin lapsiperheisiin ja lisää näiden lapsiperheiden toimeentulotuen käyttöä.

4. Sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen toimeentulotuen kaltaiseen viimesijaiseen avustukseen perustuvaksi on Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean vastaista.

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[7]).

[1] CESCR E/C.12/FIN/CO/7, ulkoministeriön epävirallinen käännös saatavilla https://um.fi/documents/35732/0/Loppup%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t%2C+2021.pdf/e887f05a-82e6-d826-7064-f0f0f55900ff?t=1620290972931
[2] Letter from UNCESCR 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, ks. myös ks. TSS-komitean yleiskommentti no. 19.
[3] Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa, s. 62: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164675
[4] Tuori, Kaarlo (2023). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Valiokuntien asiantuntijalausunnot. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-33938.pdf
[5] Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423
[6] Oikeusministeriön julkaisuja 2022:15, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164464/OM_2022_15_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[7] 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.