

"ELÄN JATKUVASSA KRIISITILANTEESSA JA HÄDÄSSÄ"

– RIITTÄMÄTÖN PERUSTURVA SUOMESSA



**AMNESTY
INTERNATIONAL**



ihmisoikeusliitto
FÖRBUNDET FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	2
Pääsuositukset	4
JOHDANTO	5
METODOLOGIA	7
KIITOKSET	8
LUKU 1: OIKEUS SOSIAALITURVAAN ON IHMISOIKEUS	9
Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus	9
Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja	11
Muita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia	14
Perustuslaki	16
LUKU 2: SUOMEN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄ	17
Perusturvan riittävyyden arviointi	18
Perusturva	21
Asumistuki	23
Toimeentulotuki	25
Sosiaaliturva ja palveluiden saatavuus	28
Sosiaaliturvauudistus	30
LUKU 3: RIITTÄMÄTTÖMÄN PERUSTURVAN VAIKUTUKSET	31
Lapsiperheet sinnittelevät köyhyydessä	31
Työttömät joutuvat turvautumaan viimesijaisiin etuuksiin	34
Eläkeläiset kamppailevat terveyskulujen kanssa	39
Sairastuneille etuusjärjestelmä on monimutkainen ja tuki riittämätöntä	42
Sukupuolittunut perusturva	48
LUKU 4: KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET TOIMEENTULOON	50
LUKU 5: KOHTI IHMISOIKEUKSIA KUNNIOITTAVAA SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄÄ	55
LOPUKSI	58
SUOSITUKSET	59

TIIVISTELMÄ

*”Ihanteellinen sosiaaliturva olisi **riittävä ja säännöllinen, ettei tarvitsisi koko ajan pelätä, mitä tulee ja tuleeko.** Ennen kaikkea se, että lääkkeet olisi turvattu. Se olisi iso asia.”*

Hanna, 57-vuotias helsinkiläinen yksinhuoltaja, joka on osa-aikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä.

Oikeus sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon ovat ihmisoikeuksia, jotka turvataan kansainvälisessä oikeudessa ja perustuslaissa. Huomattavan monen kohdalla nämä oikeudet eivät Suomessa toteudu, kuten tässä Amnesty Internationalin Suomen osaston ja Ihmisoikeusliiton yhteisessä raportissa osoitetaan.

Vaikka koronapandemia on vaikeuttanut monen ihmisen taloudellista tilannetta, tässä raportissa esitellyt sosiaaliturvajärjestelmän puutteet edeltävät pandemiaa. Vuonna 2019 joka kuudes suomalainen oli köyhyys- tai syrjäytymisriskissä.

Kansainvälisten, oikeudellisesti sitovien ihmisoikeussopimusten ja standardien mukaan valtioiden tulee pyrkiä turvaamaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täysimääräinen toteutuminen kaikille. Valtioiden täytyy pyrkiä tähän tavoitteeseen kaikin käytettävissä olevin voimavaroin ja kaikkia soveltuvia toimia hyödyntäen.

Suomi on vauras teollisuusmaa, jolla on käytettävissään mittavat voimavarat. Se ei siitä huolimatta ole kyennyt lievittämään monien kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten vaikeita olosuhteita sosiaaliturvajärjestelmän avulla.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä luotiin aikana, jolloin pysyvät ja täysipäiväiset työsuhteet olivat tavanomaisempia kuin nykypäivän joustavassa ja epävarmassa työelämässä.

Sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen on viime vuosikymmeninä ollut enimmäkseen pistemäistä, ja lopputuloksena on monimutkainen järjestelmä, jota hallinnoi moni eri taho.

Järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi on tärkeää, että tukea tarvitsevat ihmiset saavat tietoa ja opastusta. Jokainen tulisi kohdata ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Tutkimusten mukaan monet eivät kuitenkaan koe saavansa riittävästi ohjausta asioidessaan sosiaalipalveluissa.

Perusturvan tulee olla turvaverkko, joka takaa riittävän elintason niille, joiden toimeentulo ei ole muutoin riittävä. Monet perusturvaetuudet ovat kuitenkin liian alhaisella tasolla, jotta ne tarjoaisivat tämän perustavanlaatuisen turvan ihmisille. Viimeisimmän riippumattoman arvointiraportin mukaan

monien perusturvaa saavien ihmisryhmien toimeentulo ei riittänyt kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettia vuosina 2015–2019.

Riittämättömät perusturvaetuudet tai esteet niiden saatavuudessa on pakottanut yhä useammat turvautumaan toimeentulotukeen. Toimeentulotuki suunniteltiin alun perin viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi etuudeksi yllättävien tai erityisten tilanteiden varalle. Siitä on kuitenkin tullut pysyvä osa monien toimeentuloa.

Riittämättömän perusturvan vahingolliset vaikutukset ihmisten elämässä näkyvät tutkimuksissa ja tätä raporttia varten tehdyissä haastatteluissa: eläkeläiset, joilla ei ole varaa tarvitsemiinsa lääkkeisiin ja jotka joutuvat turvautumaan ruoka-apuun; perheet, jotka kamppailevat vastataakseen lastensa perustarpeisiin; sairastuneet, jotka pakotetaan hakemaan töitä, joista heidän on mahdotonta suoriutua; ja työttömät, jotka yrittävät selviytyä toimeentulotuen varassa, ja joilta tätä viimesijaista tukea voidaan leikata, mikäli he eivät täytä tiettyjä kriteereitä. Lähes joka viides vastaaja kertoi joutuneensa tinkimään ruuasta, lääkkeistä tai lääkärikäynneistä rahanpuutteen vuoksi Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyssä vuonna 2020. Samassa kyselyssä useampi kuin joka kymmenes oli pelännyt ruoan loppuvan ennen kuin saa rahaa ostaakseen lisää.

Nämä huolenaiheet eivät ole uusia. Ihmisoikeuselimet – kuten YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea – ovat toistuvasti kehottaneet Suomea takaamaan asianmukaisen perusturvan tason erityisesti lapsiperheille, terveysongelmien kanssa eläville, asunnottomuutta tai työttömyyttä kokeville sekä vammaisille ja iäkkäille henkilöille.

Tähänastiset hallitukset eivät ole noudattaneet Suomen velvoitteita asianmukaisen perusturvan takaamiseen. Vuonna 2020 hallitus asetti parlamentaarisen komitean valmistelemaan ylihallituskautista sosiaaliturvauudistusta vuosina 2020–2027. Sosiaaliturvauudistus tarjoaa tärkeän mahdollisuuden korjata rakenteellisia ongelmia, jotka estävät ihmisten oikeuksien täysimääräisen toteutumisen. Perusturvan tason parantaminen ei kuitenkaan voi odottaa sosiaaliturvauudistuksen valmistumista – nyt tarvitaan välittömiä toimenpiteitä.

Sosiaaliturvauudistuksessa valtion tulee sitoutua kehittämään järjestelmää ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Tämä edellyttää muun muassa arviointia siitä, miten hoivataakka ja sukupuolittuneet työelämävaikutukset vaikuttavat naisten sosiaaliturvaan.

Uudistuksessa tulee huomioida ihmiset, jotka ovat haavoittuvimmassa asemassa ja joita nykyinen järjestelmä ei palvele riittävän hyvin. Tätä raporttia varten tehty selvitystyö osoitti, ettei Suomessa kerätä riittävästi tietoa siitä, miten oikeudet sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon toteutuvat marginalisoiduissa tai syrjinnälle alttiissa ryhmissä. Näitä ryhmiä ovat muun muassa saamelaiset, sateenkaari-ihmiset, vammaiset henkilöt, romanit ja Suomessa asuvat ulkomaalaiset.

Sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa ja siitä käytävässä julkisessa keskustelussa ihmisoikeudet eivät juurikaan ole toistaiseksi näkyneet. Amnesty Internationalin Suomen osaston ja Ihmisoikeusliiton yhteisraportti pyrkii edistämään sitä, että ihmisoikeudet saadaan sosiaaliturvauudistuksen keskiöön. Raportin lopussa annetaan poliittisille päättäjille ja viranomaisille suositukset ihmisoikeusvelvoitteita noudattavan järjestelmän kehittämiseksi ja sen varmistamiseksi, että sosiaaliturvajärjestelmä takaa ihmisarvoisen elämän edellytykset kaikille.

Pääsuositukset

Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto pyytävät hallitusta:

1. **Turvaamaan perusturvan riittävä taso.** Perusturvan tasokorotuksia tarvitaan välittömästi. Pitkällä aikavälillä perusturvaa on korotettava asteittain kohti:
 - Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien sopimuksen velvoittamaa tasoa;
 - Kohtuullisen minimikulutuksen edellyttämää tasoa, turvaten oikeuden terveyteen, asumiseen, ravintoon ja ihmisarvoiseen elämään yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä;
 - Tasoa, jossa tarve viimesijaiselle toimeentulotuelle syntyy vain lyhytkestoisesti ja poikkeustilanteissa.
2. **Takaamaan kattava sosiaaliturvajärjestelmä ja varmistamaan, että kaikki ihmiset saavat heille kuuluvan sosiaaliturvan.**
3. **Varmistamaan, että perusturva perustuu tutkittuun tietoon, joka ottaa huomioon myös haavoittuvassa asemassa olevat ja marginalisoidut ihmisryhmät.** Kaikilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus osallistua sosiaaliturvaa koskevaan kehittämistyöhön, sen toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin.

JOHDANTO

Oikeus sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon on turvattu kansainvälisessä ihmisoikeuslainsäädännössä ja Suomen perustuslaissa. Nämä oikeudet eivät kuitenkaan toteudu Suomessa kaikkien kohdalla.

Koronapandemialla on vakavia sosioekonomisia seurauksia erityisesti marginalisoiduille ryhmille ja niille, jotka ovat haavoittuvia syrjinnälle. Yhä useammalla kotitaloudella oli vuonna 2020 toimeentulovaikeuksia ja 7,3 prosentilla kotitalouksista oli vaikeuksia selvitä arjen kuluista, kun vastaava luku vuonna 2019 oli 6,8 prosenttia.¹

Pandemia ei kuitenkaan ole sosioekonomisten ongelmien juurisyy – se vain nosti ne esiin. Jo vuonna 2019 joka kuudes oli köyhyys- tai syrjäytymisriskissä – määrä kasvoi 17 000 ihmisellä edeltävästä vuodesta.² Lähes joka viides vastaaja kertoi joutuneensa tinkimään ruuasta, lääkkeistä tai lääkärikäynneistä rahanpuutteen vuoksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kyselyssä vuonna 2020.³ Samassa kyselyssä useampi kuin joka kymmenes oli pelännyt ruoan loppuvan ennen kuin saa rahaa ostaakseen sitä lisää.

Vuonna 2020 pitkäaikaiskodittomuus lisääntyi ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2008, jolloin pitkäaikaista kodittomuutta alettiin ensimmäisen kerran tilastoida.⁴ Naisten ja alle 25-vuotiaiden nuorten suhteellinen osuus kodittomista on kasvanut viime vuosina.⁵

Riittävän ruuan, terveydenhuollon ja asumisen puutteet osoittavat, etteivät jokaisen taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet toteudu täysimääräisesti.

Suomessa sosiaaliturvaa ei useinkaan tarkastella julkisessa keskustelussa ihmisoikeuskysymyksenä, eikä taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia tunneta yhtä laajasti kuin kansalais- ja poliittisia oikeuksia. Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on vahvasti yhteydessä kansalais- ja poliittisten oikeuksiin ja toisin päin. Ihmisoikeudet ovat jakamattomat ja niiden toteutuminen on toisistaan riippuvaista.

¹ Tilastokeskus, 873 000 henkilöä oli köyhyys- tai syrjäytymisriskissä vuonna 2019, 2021, stat.fi/til/eot/2020/01/eot_2020_01_2021-02-09_tie_001_fi.html

² Tilastokeskus, 873 000 henkilöä oli köyhyys- tai syrjäytymisriskissä vuonna 2019, 2021.

³ Kansallisen Finsore-tutkimuksen toteuttaa THL vuosittain käyttäen verkko- ja postikyselyitä. Vuosittainen otos on 10 000 (yli 20-vuotiaat). S. Parikka et al., *Kansallisen terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimus FinSoten perustulokset 2020*, 2020, saatavilla osoitteessa terveytemme.fi/finsote/index.html

⁴ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, ARA:n asunnottomuusselvitykset 2012-2020, saatavilla osoitteessa ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus

⁵ Vuonna 2020 Suomessa oli 4 341 yksin elävää asunnotonta ihmistä sekä 201 asunnotonta perhettä ja pariskuntia. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, *Asunnottomat 2020, 2021*, saatavilla osoitteessa [ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2020\(59753\)](https://ara.fi/fi-FI/Tietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2020(59753))

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus:

Jokaisella on oikeus elintasoon, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin ravinnon, vaatetuksen, asunnon, lääkintähuollon ja välttämättömän yhteiskunnallisen huollon osalta. Jokaisella on myös oikeus turvaan työttömyyden, sairauden, tapaturman, leskeyden tai vanhuuden sekä muun hänen tahdostaan riippumatta tapahtuneen toimeentulon menetyksen varalta.⁶

Sosiaaliturvan tarkoitus ulottuu pelkkää minimitasoa selviytymistä pidemmälle. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea), joka valvoo taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (TSS-sopimus) toimeenpanoa, on todennut: ”Oikeus sosiaaliturvaan on keskeinen jokaisen ihmisen ihmisarvon takaamiseksi silloin, kun he joutuvat olosuhteisiin, jotka riistävät heiltä mahdollisuuden nauttia täysin sopimuksen turvaamista oikeuksistaan.”⁷

Euroopan sosiaalinen peruskirja määrittelee valtion velvollisuudet sosiaaliturvaoikeuden turvaamiseksi TSS-sopimusta yksityiskohtaisemmin. Peruskirjassa määritellään etuustasolle tarkka vähimmäistaso. Valtiolla on velvollisuus antaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle tietoa siitä, miten kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä täyttää peruskirjan asettamat sosiaaliturvaetuuksien riittävyyden kriteerit.⁸

Valtion ensisijainen velvoite, joka koskee taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia – mukaan lukien sosiaaliturvaoikeutta – on oikeuksien toteutumisen asteittainen parantaminen kaikkia käytettävissä olevia voimavaroja hyödyntäen.⁹ Kansainväliset ihmisoikeusnormit velvoittavat valtiota kehittämään sosiaaliturvajärjestelmää jatkuvasti.¹⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen kaltaisille vauraille valtioille vaatimustaso on korkea ja kehityksen tulee olla jatkuvaa.

Tämä Amnesty Internationalin Suomen osaston ja Ihmisoikeusliiton yhteisraportti tarkastelee perusturvaa Suomessa suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Raportissa analysoidaan, miten Suomen nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä toteutuu valtion velvollisuus

⁶ YK:n Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, Artikla 25.1.

⁷ YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, General comment no. 19: The right to social security (art. 9), E/C.12/GC/19, 4.2.2008, refworld.org/docid/47b17b5b39c.html, Para 1.

⁸ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, New version of the Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2018, coe.int/en/web/european-social-charter/-/new-version-of-the-digest-of-the-case-law-of-the-european-committee-of-social-rights

⁹ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus), Artikla 2.

¹⁰ Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, Artikla 12.3.

kunnioittaa, suojella ja turvata oikeus sosiaaliturvaan. Raportti perustuu kirjallisiin lähteisiin sekä haastatteluihin ihmisten kokemuksista sosiaaliturvajärjestelmästä. Analyysi ei kuitenkaan kata koko järjestelmän kaikkia ulottuvuuksia.

Raportin lopussa annetaan suosituksia ihmisoikeuksia kunnioittavan sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi. Lisäksi raportti sisältää suositukset sosiaaliturvauudistukselle¹¹ ja siinä tuodaan esille tiedon lisäämisen tarpeita.

METODOLOGIA

Tämä raportti perustuu Amnestyn Suomen osaston ja Ihmisoikeusliiton aineistoanalyysiin, jossa lähteinä olivat muun muassa ihmisoikeussopimukset, Suomen lainsäädäntö ja lainsäädäntömateriaalit, akateeminen tutkimus, viranomais selvitykset, sekä viralliset tilastot ja muu viranomaisten tuottama tieto. Lisäksi raporttia varten tehtiin haastatteluita joulukuun 2020 ja helmikuun 2021 välisenä aikana.

Amnesty Internationalin Suomen osasto haastatteli raporttia varten 12 henkilöä heidän kokemuksistaan perusturvan saajina. Haastateltujen joukossa oli nuoria aikuisia, iäkkäämpiä, yksin eläviä ja perheensä kanssa asuvia, vammaisia henkilöitä, opiskelijoita, työttömiä sekä sairauksien kanssa eläviä. Mukana oli mieheksi ja naiseksi identifioituvia. Haastatellut olivat eri ikäisiä (18–65-vuotiaita), eri puolilta Suomea ja eri perusturvaetuuksia saavia. Haastattelut tehtiin suomeksi.

Suurin osa haastatelluista henkilöistä löydettiin erilaisia perusturvaetuuksia saavien ryhmien kanssa työskentelevien järjestöjen kautta. Osa haastatelluista kutsuttiin mukaan sosiaalisen median ryhmästä, joka keskittyy köyhyyttä kokevien ihmisten kokemuksiin. Koronapandemiaan liittyvien rajoitusten vuoksi haastattelut tehtiin puhelimitse ja videopuheluilla. Lisäksi yksi henkilö lähetti oman tarinansa sähköpostitse.

Lisäksi Amnesty Internationalin Suomen osasto haastatteli eri järjestöjen edustajia. Nämä järjestöt muun muassa tarjoavat ruoka-apua, tukevat työttömiä ihmisiä, nuoria ja opiskelijoita, tekevät köyhyyden vastaista työtä, tukevat asunnottomuutta kokevia, edistävät sateenkaari-ihmisten oikeuksia sekä tukevat yhden lapsen perheitä. Haastattelimme myös tutkijoita ja olimme yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön edustajiin. Haastattelimme lisäksi viranhaltijoita sosiaaliturvahallinnossa ja sosiaalipalveluissa.

¹¹ Sosiaali- ja terveysministeriö, "Sosiaaliturvauudistus", päiväämätön, stm.fi/sosiaaliturvauudistus (luettu 10.5.2021).

KIITOKSET

Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto kiittävät kaikkia tähän raporttiin haastateltuja – erityisesti heitä, jotka kertoivat henkilökohtaisista kokemuksistaan perusturvasta ja sosiaalityurvajärjestelmästä. Olemme myös kiitollisia viranomaisille, tutkijoille ja järjestöjen edustajille heidän antamastaan ajasta ja jakamastaan asiantuntemuksesta.

LUKU 1: OIKEUS SOSIAALITURVAAN ON IHMISOIKEUS

*”Köyhyys vie kaikki loputkin itsetunnon rippeet. **Stressin määrää on vaikea kuvailla, se on niin valtava.** Joka ikinen päivä lasken pennit tililtäni, ja mietin tarkkaan voinko ostaa pikakahvia, vai ostanko voita. Häpeän määrä on suuri. **Katselen yhteiskuntaa ja ihmisiä täysin ulkopuolelta.** En voi osallistua mihinkään.”*

Mari, maaseudulla asuva köyhyyttä kokeva ja masennusta sairastava työtön.

Kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön perustan sosiaaliturvaoikeuden toteutumiselle muodostavat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirja. Perustuslaki tarjoaa kansallisen oikeudellisen ihmisoikeusperustan sosiaaliturvalle ja riittävälle elintasolle Suomessa.

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus

Suomi ratifioi YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen vuonna 1976. Sopimus edellyttää valtiota asteittaisesti pyrkimään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi valtion tulee hyödyntää kaikkia käytettävissä olevia voimavarojaan ja asianmukaisia toimenpiteitä.¹²

Oikeudet sosiaaliturvaan ja riittävään elintasaan turvataan sopimuksen 9., 10., ja 11. artikloissa. Muita TSS-sopimuksen turvaamia oikeuksia ovat muun muassa oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä, oikeus koulutukseen, oikeus ottaa osaa kulttuurielämään ja oikeus oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin.

Köyhyydessä eläminen vaarantaa TSS-sopimuksen oikeuksien toteutumisen. TSS-komitea, joka valvoo sopimuksen toimeenpanoa eri maissa, määrittelee köyhyyden *olosuhteiksi, joille on ominaista pysyvä tai pitkäaikainen puute resursseista, valmiuksista, vaihtoehtoista, turvallisuudesta ja vallasta, joita ihminen tarvitsee saavuttaakseen riittävän elintason ja saadakseen muut kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä kulttuuriset, taloudelliset, ja sosiaaliset*

¹² TSS-sopimus, Artikla 2.

oikeudet.¹³ TSS-komitean mukaan sosiaaliturvalla on tärkeä rooli köyhyyden vähentämisessä, yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden edistämässä ja syrjäytymisen ehkäisyssä, koska sen tarkoitus on jakaa voimavaroja niitä tarvitseville.¹⁴

TSS-komitean mukaan valtiolla on velvollisuus turvata sosiaaliturvan riittävyys, saatavuus sekä saavutettavuus A) kattavuuden, B) saantikriteereiden, C) hinnan, D) osallisuuden ja tiedonsaannin, ja E) fyysisen saavutettavuuden osalta.¹⁵

*Sosiaaliturvaetuuksien riittävyyden osalta TSS-komitea on todennut, että etuuksien on oltava riittäviä tasoltaan ja kestoaltaan siten, että jokainen pystyy suojelemaan ja tukemaan perhettään, saavuttamaan riittävän elintason ja saamaan riittävän terveydenhuollon. -- Valtioiden tulee myös sopimuksen johdanto-osan mukaisesti kunnioittaa ihmisarvon ja syrjimättömyyden periaatteita siten, että sosiaaliturvaetuuksien tason ja muodon ei tule aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia. Valittujen sosiaaliturvan järjestämistapojen tulee turvata etuuksien riittävyys. Riittävyyden kriteereitä tulee monitoroida säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että sosiaaliturvan saajilla on varaa niihin hyödykkeisiin ja palveluihin, joita he tarvitsevat nauttiakseen sopimuksen turvaamista oikeuksistaan.*¹⁶

TSS-komitean mukaan toimenpiteet, jotka heikentävät oikeutta sosiaaliturvaan, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Mikäli oikeuksia kuitenkin heikennettäisiin, valtion tulee osoittaa, että leikkauksia on edeltänyt kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen huolellinen punninta. Lisäksi valtion pitää pystyä oikeuttamaan sosiaaliturvaa heikentävät toimenpiteet paitsi valtion täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen valossa myös TSS-sopimuksessa turvatut oikeudet huomioiden.¹⁷

TSS-komitea ilmaisi huolensa Suomen perusturvan tasosta viimeksi maaliskuussa 2021. Komitea totesi Suomen määräaikaisraportin loppupäätelmissä, että vuosina 2015–2019 tehdyt leikkaukset ja indeksien jäädytykset ovat tehneet etuuksista riittämättömät. Komitea oli myös huolissaan siitä, että etuuksien heikennykset ovat kohdistuneet suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Komitea kehotti Suomea varmistamaan sosiaaliturvauudistuksessa etuuksien riittävä taso. Mikäli leikkauksia tehdään, niiden tulee olla väliaikaisia; ne eivät saa suhteettomasti vaikuttaa heikossa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin; niiden yhteydessä tulee toteuttaa tulonsiirtojen

¹³ TSS-komitea, Statement on poverty and the international covenant on economic, social and cultural rights, E/C.12/2001/10, 4.4.2001, Para 8.

¹⁴ TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008.

¹⁵ TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008.

¹⁶ TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008, Para 17.

¹⁷ TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008, Para 42.

kaltaisia toimenpiteitä, jotka vähentävät kriisien aiheuttamaa eriarvoisuutta; ja valtion tulee ylläpitää riittävän elintason turvaava etuuksien ydintaso.¹⁸

Nämä huolenaiheet eivät ole uusia. Vuonna 2014 TSS-komitea ilmaisi huolensa vähimmäistason sairausetuuksien ja eläkkeiden sekä toimeentulotuen tasosta (9. artikla) Suomessa ja suositteli takaamaan, että vähimmäistason etuudet ovat riittäviä kattamaan todelliset elinkustannukset. Komitea nosti myös esiin huolen siitä, että 11,9 prosenttia väestöstä eli raportointijaksolla köyhyysrajan alapuolella ja tietyillä ihmisryhmillä, erityisesti yhden vanhemman perheillä ja lapsiperheillä, oli kohonnut köyhyysriski (11. artikla). Komitea suositteli, että Suomi kohdentaa tukitoimenpiteitä köyhyydessä tai köyhyysriskissä eläville, erityisesti yhden vanhemman perheille ja lapsiperheille.¹⁹

Tiivistetysti sanottuna TSS-komitea on todennut Suomen sosiaaliturvan olevan riittämätön suhteessa TSS-sopimuksen velvoitteisiin. Komitea edellyttää Suomelta nopeutettua raportointia vuonna 2023 sosiaaliturvaa koskevien suositustensa toimeenpanosta.²⁰

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan sosiaalinen peruskirja ratifioitiin Suomessa vuonna 1991 ja vuonna 2002 se korvattiin uudistetulla Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjalla.²¹ Uudistettu peruskirja takaa oikeuden sosiaaliturvaan ja -etuuksiin, asumiseen, oikeudenmukaisiin työolosuhteisiin, reiluun korvaukseen työstä, terveydenhuoltoon ja lisäksi se takaa siirtotyöläisten, perheiden, äitien, lapsien, nuorten, sekä ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden oikeudet.

Peruskirjan 12. artikla turvaa oikeuden sosiaaliturvaan. Se edellyttää valtioita luomaan ja ylläpitämään sosiaaliturvajärjestelmää ja pyrkimään sen tason asteittaiseen nostamiseen. Artikla 13 takaa riittävän tuen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä voimavaroja ja joka ei pysty hankkimaan riittäviä voimavaroja joko omin avuin tai muista lähteistä sekä sairaille tarvittavan hoidon. Artikla 16 takaa perheille tarvittavan tuen ja artikla 30 takaa suojelun köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan.²²

¹⁸ TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/7, 2021, Para 27-28.

¹⁹ TSS-komitea, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 2014, Para 20 ja 23.

²⁰ TSS-komitea, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, E/C.12/FIN/CO/7, 2021, Para 27-28 ja 54; TSS-komitea, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 2014, Para 20 ja 23.

²¹ Chart of Signatures and ratifications of European Social Charter (revised), coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p_auth=ZCon6Mwi (luettu 22.2.2021).

²² Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, Artiklat 12, 13, 16 ja 30.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo uudistetun Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan toimeenpanoa. Valvontaa tehdään sekä valtioiden oman raportoinnin että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tekemien kanteluiden perusteella.²³ Vuonna 2014 sekä uudelleen vuonna 2018 komitea totesi, että Suomi ei ollut noudattanut artikloiden 12.1. ja 13.1. mukaisia, sosiaaliturvaan liittyviä velvoitteitaan. Komitean mukaan monien vähimmäistason perusturvaetuuksien taso (sairaus-, äitiys-, kuntoutus- ja työttömyyspäiväraha, työmarkkinatuki sekä takuueläke) oli riittämätön.²⁴ Komitean mukaan Suomi ei kyennyt osoittamaan, että kaikki ne, jotka tarvitsevat täydentäviä etuuksia (toimeentulotuki ja asumistuet) myös saavat niitä.²⁵

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti komitean vuoden 2014 loppupäätelmien julkaisun jälkeen, että Suomi arvioi vähimmäistason riittävyttä toisin kuin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ja korosti, että ”yksittäisen etuuden taso ei ole hyvä mittari tuen riittävydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta.”²⁶

Euroopassa köyhyyden mittaamiseen käytetään yleisesti ekvivalenttia mediaanituloa, jossa kotitalouksien mediaanitulo jaetaan kotitalouden jäsenten mukaan.²⁷ Henkilö, jonka tulo on alle 60 prosenttia mediaanitulosta, arvioidaan olevan köyhyysriskissä.²⁸ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan sosiaaliturvan taso ei saa olla alle 50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta. Mikäli taso on 40–50 prosenttia, komitea huomioi riittävyyden arvioinnissa myös täydentävät etuudet, kuten toimeentulotuen, vaikka komitean mukaan ”turvautumisen toimeentulotuen kaltaisiin täydentäviin etuuksiin ei tule muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää toimeentulotukeen perustuvaksi

²³ Lisää tietoa Euroopan sosiaalisen peruskirjan raportointijärjestelmästä osoitteessa coe.int/en/web/european-social-charter/reporting-system.

²⁴ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, “No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits”, 9 September 2014, hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-88-2012-dmerits-en, Para 63-71. Komitea arvioi uudelleen kyseisen kantelun pohjalta tilannetta viimeksi vuonna 2018, jolloin komitean mukaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ei noudattanut peruskirjan asettamia velvoitteita. European Committee of Social Rights, “Follow-up to decisions on the merits of collective complaints, Findings 2018”, 2018, saatavilla osoitteessa rm.coe.int/findings-2018-on-collective-complaints/168091f0c7, Para 170-176 ja 187-189.

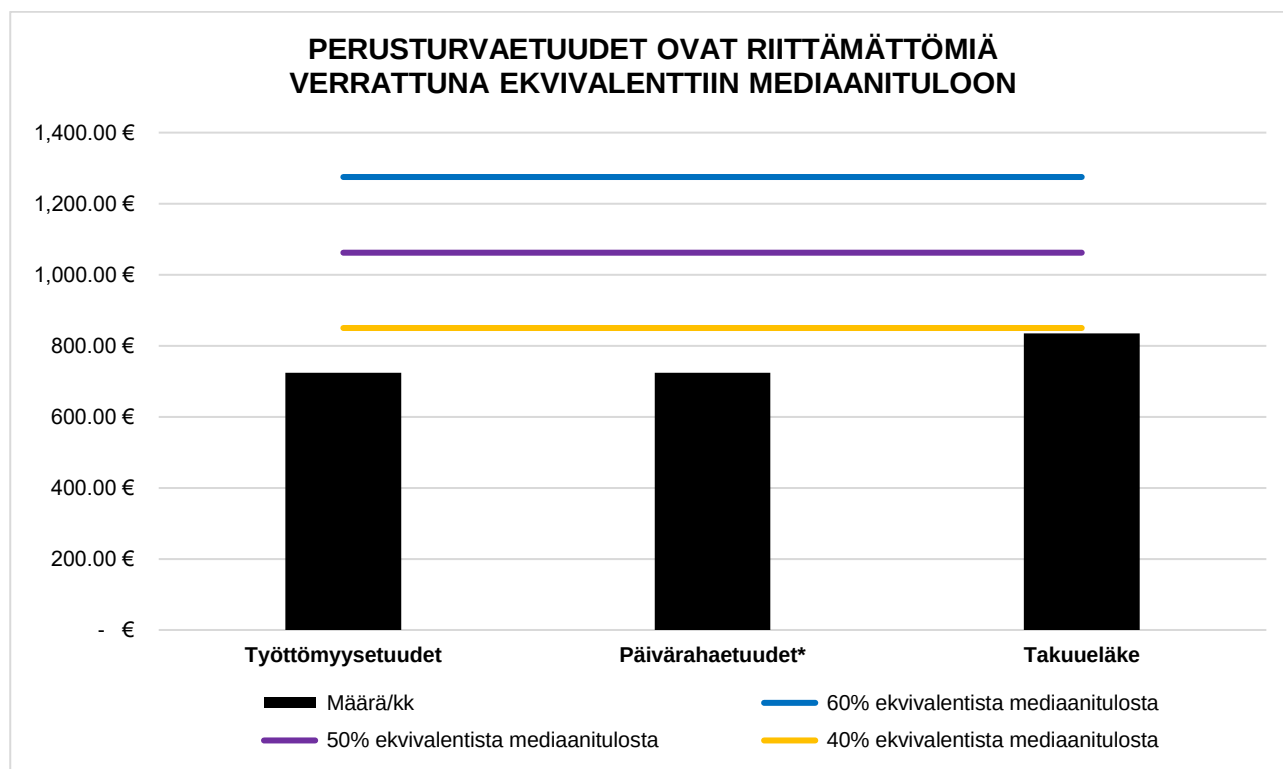
²⁵ Suomi ei komitean mukaan toimittanut komitealle tarkkoja tietoja maksettujen etuuksien todellisista tasoista. Siten, vaikka komitea ei sulkenut pois mahdollisuutta, että toimeentulotuen saajille maksettavan tuen määrä voisi joissain tapauksissa saavuttaa 50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, niin komitea ei katsonut saatavilla olleen tiedon perusteella osoitetun, että kaikki tarvitsevat saivat riittävästi toimeentulotukea. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, “No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits”, 9 September 2014; Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, “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; Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, Follow-up to decisions on the merits of collective complaints, Findings 2018.

²⁶ Kursiivi lisätty. Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalisten oikeuksien komitealta päätös Suomen vähimmäisturvan tasosta, 11.2.2015, stm.fi/-/sosiaalisten-oikeuksien-komitealta-paatos-suomen-vahimmaisturvan-tasosta

²⁷ Alle 14-vuotiaita ei lasketa täysimääräisiksi kotitalousjäseniksi ja heille annetaan pienempi painoarvo laskelmissa. Lisää tietoa ekvivalentin mediaanitulon laskemisesta: Eurostat, Income and living conditions metadata, ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc_esms.htm (luettu 12.5.2021).

²⁸ Eurostat, Glossary: At-risk-of-poverty rate, Statistics explained, ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate (luettu 12.5.2021).

järjestelmäksi”.²⁹ Komitea katsoo myös, että mikäli ensisijainen etuus ei yllä 40 prosenttiin ekvivalentista mediaanitulosta, täydentävät etuudet eivät riitä Euroopan sosiaalisten oikeuksien sopimuksen asettamien velvoitteiden täyttämiseen.³⁰ Vuonna 2021 useimmat perusturvaetuudet jäivät alle 50 prosentin ja osa alle 40 prosentin.



Perusturvaetuudet ovat alle 40 prosenttia Suomen ekvivalentista mediaanitulosta ja ovat siten riittämättömiä myös täydentävät etuudet huomioiden.³¹ Perusturvaetuudet jäävät myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean määrittelemän sosiaaliturvan minimirajan (50 %) alle sekä köyhyysriskin rajan (60 %) alle.
**Päivärahaetuuksia ovat: sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha, äitiyspäiväraha, isyyspäiväraha ja kuntoutuspäiväraha.*

Valtiolla on velvoite todistaa, että sopimuksen edellyttämä minimitaso on saavutettu. Suomen tapauksessa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoo, että Suomi ei ole osoittanut, että kaikilla sosiaaliturvan saajilla on mahdollisuus saada täydentäviä etuuksia tai palveluita siten, että

²⁹ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, 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.

³⁰ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, Digest of the Case Law of The European Committee of Social Rights, joulukuu 2018, p. 138.

³¹ Kuvion data on vuodelta 2020. Etuuksien kuukausittaisista summista lisää, kts. Susanna Mukkila ja Paula Saikkonen, *Vuoden 2020 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, THL, 2019, julkari.fi/bitstream/handle/10024/139548/URN_ISBN_978-952-343-487-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 2. Suomen ekvivalentti mediaanitulo vuonna 2020 oli 25 490 euroa (2 124 euroa kuussa). Tulotiedot: Eurostat, Mean and median income by household type – EU-SILC and ECHP surveys, appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (luettu 7.5.2021).

jokaisen oikeus riittävään sosiaaliturvaan olisi taattu. Jotta Suomi noudattaisi Euroopan sosiaalisen peruskirjan asettamia velvollisuuksia, sen tulisi nostaa perusturvan taso vähintään 50 prosenttiin ekvivalentista mediaanitulosta.³² Näin ei ole toistaiseksi tehty.

Muita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia

Yleissopimus lapsen oikeuksista ratifioitiin Suomessa vuonna 1991. Sopimus turvaa alle 18-vuotiaiden lasten ja heidän perheidensä oikeuksia. Näitä oikeuksia ovat muun muassa jokaisen lapsen oikeus sosiaaliturvaan, jonka täysimääräiseksi toteuttamiseksi valtiolla on velvollisuus ryhtyä välttämättömiin toimiin (26. artikla). Sopimus tunnustaa jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27. artikla).³³

Suomen viimeisin määräaikaishavainto sopimusta valvovalle komitealle oli vuonna 2011. Tuolloin lapsen oikeuksien komitea ilmaisi huolensa siitä, että köyhyydessä elävien lasten ja lapsiperheiden määrä, erityisesti alle 3-vuotiaiden, oli yli kaksinkertaistunut raportointia edeltäneen vuosikymmenen aikana.³⁴ Komitea oli myös huolissaan siitä, että lapsi- ja perhe-etuuksien taso oli tosiasiallisesti laskenut. Komitea kehotti Suomea turvaamaan kaikkien lasten oikeuden riittävään elintasoon. Se kehotti Suomea lisäämään tukea heikossa taloudellisessa asemassa oleville pienten lasten perheille, yksinhuoltajille ja monilapsisille perheille. Komitea suositteli myös, että viranomaiset keräävät ja analysoivat kattavasti tietoa lapsiköyhyydestä, jotta sitä voidaan torjua asianmukaisesti.³⁵ Suomi on jo antanut komitealle seuraavan määräaikaishavaintonsa, joka käsitellään vuonna 2022. Raportti ei sisällä merkittäviä valtion toimia, joilla vastattaisiin komitean suosituksiin koskien lapsiperheköyhyyttä.³⁶

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus ratifioitiin Suomessa vuonna 2016.

Sopimus turvaa vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan, oikeuden riittävään omaan ja perheidensä elintasoon sekä elinolojen jatkuvaan paranemiseen. Valtiolla on velvollisuus toteuttaa asianmukaiset toimet näiden oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ja edistämiseksi ilman syrjintää vammaisuuden perusteella (28. artikla).³⁷ Suomi on luovuttanut ensimmäisen

³² Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 9.9.2014.

³³ Lapsen oikeuksien sopimus (CRC).

³⁴ Lapsen oikeuksien komitea, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Finland (CRC/C/FIN/CO/4), 2011, para 50.

³⁵ Lapsen oikeuksien komitea, CRC/C/FIN/CO/4, 2011, para 51.

³⁶ Suomen hallituksen yhdistetty viides ja kuudes määräaikaishavainto. Yleissopimus lapsen oikeuksista, um.fi/documents/35732/0/CRC+SUOMEN+YHDISTETTY+VIIDES+JA+KUODES+M%C3%84%C3%84R%C3%84AIKAISRAPORTTI.pdf/c3b26ca5-cbf2-d143-0645-e8b4037e4c97?t=1571142842916, p. 28–29.

³⁷ Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD).

määräaikaisraporttinsa vuonna 2019, mutta sopimusta valvova komitea ei ole vielä käsitellyt raporttia.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus ratifioitiin Suomessa 1986. Sopimus turvaa myös laajasti taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, mukaan lukien valtion velvollisuuden turvata naisille ja miehille samat oikeudet perhe-etuuksiin ilman syrjintää (13. artikla).³⁸

Suomen viimeisin määräaikaisraportointi sopimusta valvovalle komitealle oli vuonna 2014. Tuolloin komitea ilmaisi huolensa siitä, että yhdenvertaisuuslain soveltamisala koskien syrjintää, sosiaaliturvaa ja muita julkisia palveluita on kapeampi vammaisuuden perusteella tapahtuvalle syrjinnälle kuin etnisen taustan perusteella tapahtuvalle syrjinnälle. Lisäksi komitea oli huolissaan siitä, että vammaisten naisten sosioekonomisista olosuhteista ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Komitea suositteli Suomea turvaamaan kaikille saamelaisnaisille riittävän pääsyn sosiaalipalveluihin ja parantamaan romaninaisten pääsyä sosiaalipalveluihin.³⁹ Suomi on luovuttanut uusimman määräaikaisraporttinsa vuonna 2020, mutta sopimusta valvova komitea ei ole vielä käsitellyt raporttia.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskeva yleissopimus (No. 102) tuli voimaan 1952. Sopimus asettaa vähimmäistason standardit sosiaaliturvalle sekä tavoitteet sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseksi.⁴⁰ Sopimusta täydentää ILO:n sosiaalisen suojelun kansallisia vähimmäistasoja koskeva suositus (No. 202) vuodelta 2012.⁴¹ Suomi ei ole ratifioinut sopimusta ainoana Pohjoismaana, huolimatta ammattiyhdistysliikkeen suosituksista ratifioida sopimus.⁴² Suomi ei myöskään ole ratifioinut ILO:n yleissopimusta sosiaaliturva-oikeuksien säilyttämistä koskevan kansainvälisen järjestelmän perustamisesta (No. 157).⁴³

³⁸ Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW).

³⁹ CEDAW-komitea, CEDAW/C/FIN/CO/7, 2014,

um.fi/documents/35732/48132/committee_s_concluding_observations_on_the_7th_periodic_report_of_finland_/f65571c2-2a4c-d970-1082-d459c49afde9?t=1525646895041, para. 32.

⁴⁰ ILO, sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskeva yleissopimus (No. 102).

⁴¹ ILO, ILO Recommendation concerning National Floors of Social Protection (No. 202), 2012,

ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205341/lang--en/index.htm

⁴² SAK, Lausuntopyyntö koskien ILO:n raporttia (Report IV (1) 101st session of the ILC 2012) ja raportin kysymyksiä aiheesta. Social protection floors for social justice and a fair globalization –raportti, 7 October 2011, sak.fi/aineistot/lausunnot/lausuntopyynto-tem23130403032011-koskien-ilon-raporttia-report-iv-1-101st-session-ilc-2012-ja-raportin-kysymyksiä-aiheesta-social-protection-floors-social-justice-and-fair-globalization-raportti

⁴³ ILO, sosiaaliturva-oikeuksien säilyttämistä koskevan kansainvälisen järjestelmän perustamisen yleissopimus (No. 157); ILO, muuttavia työntekijöitä koskeva yleissopimus (No. 97).

Perustuslaki

Perustuslaki turvaa oikeuden sosiaaliturvaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

Perustuslain mukaan jokaiselle ihmiselle on turvattu oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien ihmisten mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.⁴⁴

Perustuslaissa ei määritellä sosiaaliturvan minimitasoa yksityiskohtaisesti. Siinä mainitaan ”ihmisarvoisen elämän edellyttämän turva” (19 §) ja julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §).⁴⁵ Hallituksen perustuslain perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa esityksessä (HE 309/1993) todetaan, että julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeudet kuuluu myös perusoikeuksien aineellinen turvaaminen.⁴⁶

Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaaliturvajärjestelmän tulee olla riittävän kattava, jotta mikään ryhmä ei jää sen ulkopuolelle.⁴⁷ Perustusvaliokunta ei ole asettanut sosiaaliturvan tasolle mitään erityisiä kriteereitä. Se on pikemminkin korostanut hallituksen velvollisuutta ottaa huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila, kun etuuksien tasoa mitoitetaan.⁴⁸ Perustuslakivaliokunta on todennut, että mahdollisten leikkausten yhteydessä on otettava huomioon päätösten kumuloituvat vaikutukset, eikä muutosten yhteisvaikutus saa muodostua kohtuuttomaksi perusoikeuksien tason kannalta.⁴⁹

⁴⁴ Suomen perustuslaki, (731/1999), 19 §.

⁴⁵ Suomen perustuslaki, (731/1999), 19 §, 22 §.

⁴⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, (HE 309/1993), 1993, finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309, p. 74.

⁴⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, (HE 309/1993), 1993, p. 70.

⁴⁸ Perustuslakivaliokunta, Valiokunnan lausunto PeVL 11/2015 vp HE 70/2015 vp, 2015, eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_11+2015.aspx

⁴⁹ Perustuslakivaliokunta, Valiokunnan lausunto PeVL 40/2018 vp HE 160/2018 vp, 2018, eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_40+2018.aspx; Perustuslakivaliokunta, Valiokunnan lausunto PeVL 47/2017 vp HE 123/2017 vp, 2017, eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_47+2017.aspx

LUKU 2: SUOMEN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄ

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa sosiaaliturvalainsäädännön ja -järjestelmän kehittämisestä. Kansaneläkelaitos eli Kela⁵⁰ vastaa suurimmasta osasta sosiaaliturvajärjestelmää ja myöntää esimerkiksi perusturvaan kuuluvat eläkkeet, asumistuet, lapsiperhe-etuudet, opintotuet ja perustoimeentulotuen sekä vastaa sairausvakuutuksesta.⁵¹ Kunnat vastaavat sosiaalipalveluiden järjestämisestä⁵² ja tarveharkintaisten täydentävien ja ehkäisevien toimeentulotukien myöntämisestä.⁵³

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on luotu aikana, jolloin täysipäiväinen ja vakinainen työllistyminen oli normi. Siksi se ei vastaa kovin hyvin nykyhetken joustavampaa ja epävarmempaa työelämää.⁵⁴ Järjestelmää on pyritty kehittämään viime vuosikymmeninä, mutta uudistuksia on tehty enimmäkseen vähittäisesti ja pienissä osissa. Seurauksena yhä uudet tukimuodot ja lait ovat tehneet järjestelmästä vaikeasti ymmärrettävän. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä onkin monimutkainen kokonaisuus, jossa ovat Kelan lisäksi mukana kunnat, työttömyyskassat, eläkevakuutuslaitokset ja muut vakuutusyhtiöt. Tämä voi toisinaan johtaa siihen, että eri tahojen tarjoamat sosiaaliturvaetuudet, työllisyyspalvelut ja sosiaalitoimi eivät toimi saumattomasti yhdessä.⁵⁵

⁵⁰ Kela on itsenäinen sosiaaliturvalaitos, jota valvoo eduskunta. Kelan hallintoa ja toimintaa valvoo 12 eduskunnan valitsemaa valtuutettua. Valtuutetut valitsevat joka vuosi kahdeksan tilintarkastajaa. Kela, Kelan valvonta, päiväämätön, kela.fi/kelan-valvonta (luettu 12.4.2021).

⁵¹ Kela, *Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution of Finland*, 2019, julkari.fi/bitstream/handle/10024/140540/statistical-yearbook-of-pensioners-in-finland-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 374.

⁵² Sosiaali- ja terveysministeriö, Social services, päiväämätön, stm.fi/en/social-services (luettu 1.3.2021).

⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriö, Social Assistance, päiväämätön, stm.fi/en/income-security/social-assistance (luettu, 1.3.2021).

⁵⁴ Sosiaaliturvakomitea, Komitean jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden vastaukset sosiaaliturvassa tunnistetuista ongelmista, 2.6.2020, vnk.fi/documents/1271139/22784751/Kooste+Komitean+j%C3%A4senten+ja+pysyvien+asiantuntijoiden+n%C3%A4kemyksi%C3%A4+sosiaaliturvan+ongelmista.pdf/8c75f3af-0835-7823-d272-47dbbbad275b/Kooste+Komitean+j%C3%A4senten+ja+pysyvien+asiantuntijoiden+n%C3%A4kemyksi%C3%A4+sosiaaliturvan+ongelmista.pdf

⁵⁵ OECD, *A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies, Faces of Joblessness in Finland*, 2020, valtioneuvosto.fi/en/-/1271139/faces-of-joblessness-oecd-s-research-sheds-light-on-unemployment-in-finland-from-a-people-centered-perspective, p. 18.

Perusturvan riittävyyden arviointi

Laki kansaneläkeindeksistä määrää STM:n arvioimaan perusturvan riittävyyttä neljän vuoden välein kunkin hallituskauden lopussa.⁵⁶ Perusturvan riittävyyden arvioinnin tarkoituksena on tukea talousarvio- ja kehysmenettelyprosesseja sekä muuta päätöksentekoa.⁵⁷ STM vastaa arvioinnin teettämisestä⁵⁸ ja sen toteuttaa asiantuntijaryhmä, johon kuuluu esimerkiksi tutkimuslaitosten jäseniä.

Tuoreimmassa perusturvan riittävyyden arviointiraportissa tarkasteltiin vuosia 2015–2019. Raportin mukaan monien perusturvaetuuksien saajien tulotaso ei riittänyt kattamaan Kuluttajatutkimuskeskuksen laskemia kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteja.⁵⁹ Riittämättömiksi todettiin työttömyysetuudet, kotihoidon tuki, sairauspäiväraha, opintotuki (kun opintolainaa ei huomioida) ja vanhempainpäivärahat.

⁵⁶ Laki kansaneläkeindeksistä (2001/456), 4 a §.

⁵⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta (HE 108/2010 vp), 2010, eduskunta.fi/Fl/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_108+2010.pdf

⁵⁸ Laki kansaneläkeindeksistä (2001/456), 4 a §.

⁵⁹ Kuluttajatutkimuskeskuksen laatimia kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteja hyödynnetään perusturvan riittävyyden arvioinnissa. Lisää tietoa kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettien laatimisesta: Second expert group for evaluation of the adequacy of basic social security, *Adequacy of basic social security in Finland 2011-2015*, Kela, Working papers 80/2015, helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156544/WorkingPapers80.pdf;), p. 98-104; Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019*, THL, Työpaperi 6/2019, julkari.fi/bitstream/handle/10024/137711/URN_ISBN_978-952-343-296-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 5.

Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetti

On monia tapoja mitata sosiaaliturvan riittävyttä eli sitä, turvaako sosiaaliturva asianmukaisen elintason ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Suomessa ei ole virallista köyhyysrajaa⁶⁰, mutta perusturvan riittävyttä arvioiva asiantuntijaryhmä käyttää arvioinnissaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteja. Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettilaskelmat pohjautuvat perushyödykkeiden kuluttajahintojen lisäksi kuluttajien ja asiantuntijoiden haastatteluihin.⁶¹

Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteja on kritisoitu siitä, että ne sisältävät runsaasti olettamia, eivätkä välttämättä kuvasta ihmisten todellisten elämäntilanteiden moninaisuutta.⁶² Niissä oletetaan esimerkiksi, että kotitaloudet asuvat vuokralla eikä kellään perheenjäsenellä ole pitkäaikaisia sairauksia.⁶³

Tutkimuksen mukaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit kattavat Suomessa vain noin 65–75 prosenttia kotitalouksien keskimääräisestä kulutuksesta; 60 prosenttia 45–60-vuotiaiden pariskuntien keskimääräisestä kulutuksesta; ja jopa vain 45 prosenttia eläkeläispariskuntien keskimääräisestä kulutuksesta.⁶⁴ Viitebudjetteja ei tehdä vuosittain, eivätkä ne siksi välttämättä vastaa ajankohtaista hintatasoa.⁶⁵ YK:n äärimmäisen köyhyyden ja ihmisoikeuksien erityisraportoija **Philip Alston** on kritisoinut sellaisia kotitalousperustaisia köyhyysmittareita, jotka hyödyntävät *per capita* kulutusta, sillä ne olettavat resurssien jakautuvan tasapuolisesti kotitalouksien sisällä ja voivat siten häivyttää sukupuolittuneita eroja.⁶⁶

Näistä puutteista huolimatta minimikulutuksen viitebudjettien avulla voidaan tietyin rajoituksin tarkastella perusturvaetuuksien tasoa vuonna 2021.

⁶⁰ Susanna Mukkila et al., Köyhyys ja perusturvan riittävyys, *Suomalaisten hyvinvointi 2018*, THL, 2019, julkari.fi/bitstream/handle/10024/137498/THL_Suomalaisten%20hyvinvointi%202018.pdf, p. 81.

⁶¹ Second expert group for evaluation of the adequacy of basic social security, *Adequacy of basic social security in Finland 2011-2015*, 2015, p. 98-104.

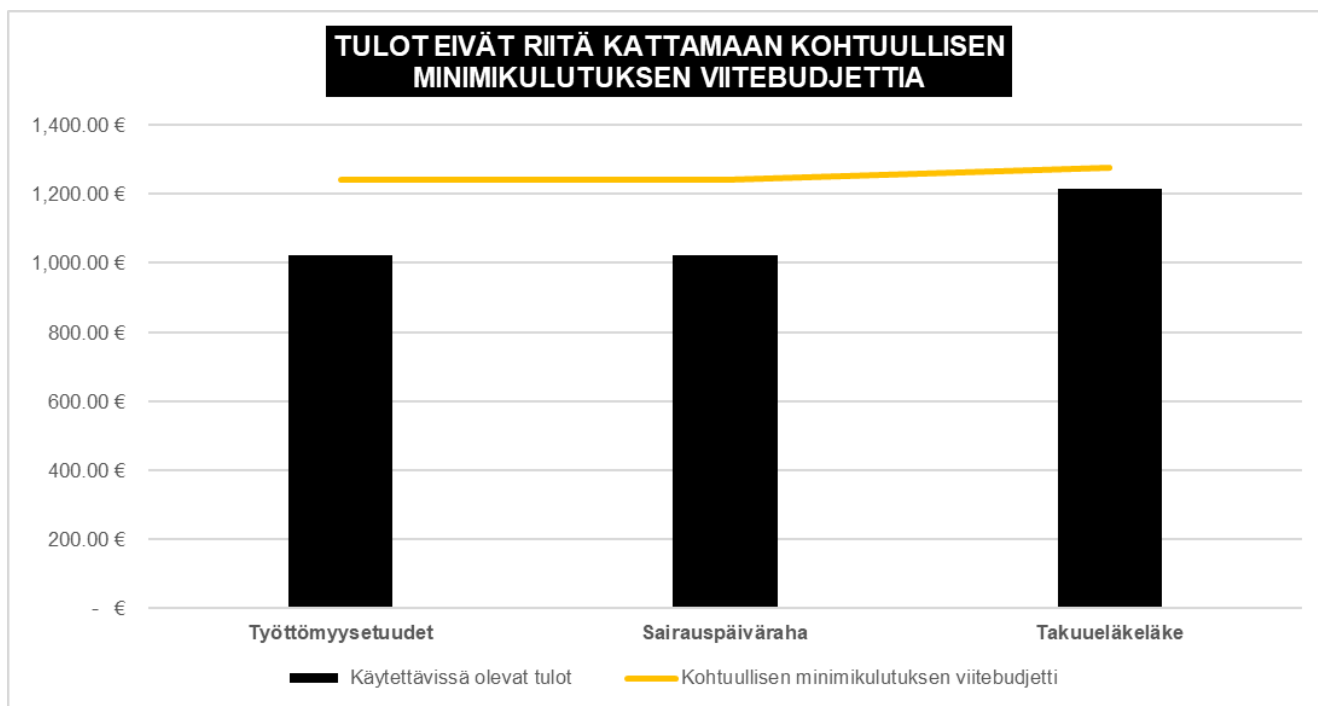
⁶² Anna-Riitta Lehtinen ja Kristiina Aalto, "Kohtuullisen minimin viitebudjettien laadinta ja käyttö", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2019, https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2019/02/KAK_1_2019_WEB-13-25.pdf, p. 20.

⁶³ Anna-Riitta Lehtinen ja Kristiina Aalto, Kohtuullisen minimin viitebudjettien laadinta ja käyttö, 2019, p. 20.

⁶⁴ Anna-Riitta Lehtinen ja Kristiina Aalto, "Viitebudjettien mukainen kulutus niukka verrattuna keskimääräiseen kulutukseen", *Policy Brief 6/2019*, Turun yliopisto, blogit.utu.fi/tita/viitebudjettien-mukainen-kulutus-niukka-verrattuna-keskimaaraiseen-kulutukseen/.

⁶⁵ Uusin kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetti on vuodelta 2018 ja sitä edeltävä uusin viitebudjetti vuodelta 2015.

⁶⁶ Philip Alston, Special Rapporteur for extreme poverty, *Report on the parlous state of poverty eradication*, 2020, ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/parlous.aspx, p. 6.



Käyttävissä olevat tulot sisältävät kyseisen perusturvaetuuden, keskimääräisen asumistuen ja perustoimeentulotuen vuonna 2021. Vain verot on vähennetty.⁶⁷

THL arvioi vuoden 2020 valtion budjetin vaikutukset perusturvaan ja totesi, etteivät tehdyt pienet tasokorotukset olleet riittäviä, jotta esimerkiksi työttömän peruspäivärahaa, sairauspäivärahaa tai vanhempainpäivärahaa saavat selviytyisivät ilman täydentävää viimesijaista toimeentulotukea.⁶⁸

Koronapandemia vaikutti merkittävästi vuoden 2021 budjettiin. Mikäli tilapäisiä pandemian vuoksi tehtyjä sosiaaliturvan muutoksia ei lasketa, THL:n mukaan perusturvan taso ei vuonna 2021 juuri muuttunut kuin tavanomaisten indeksikorotusten osalta.⁶⁹

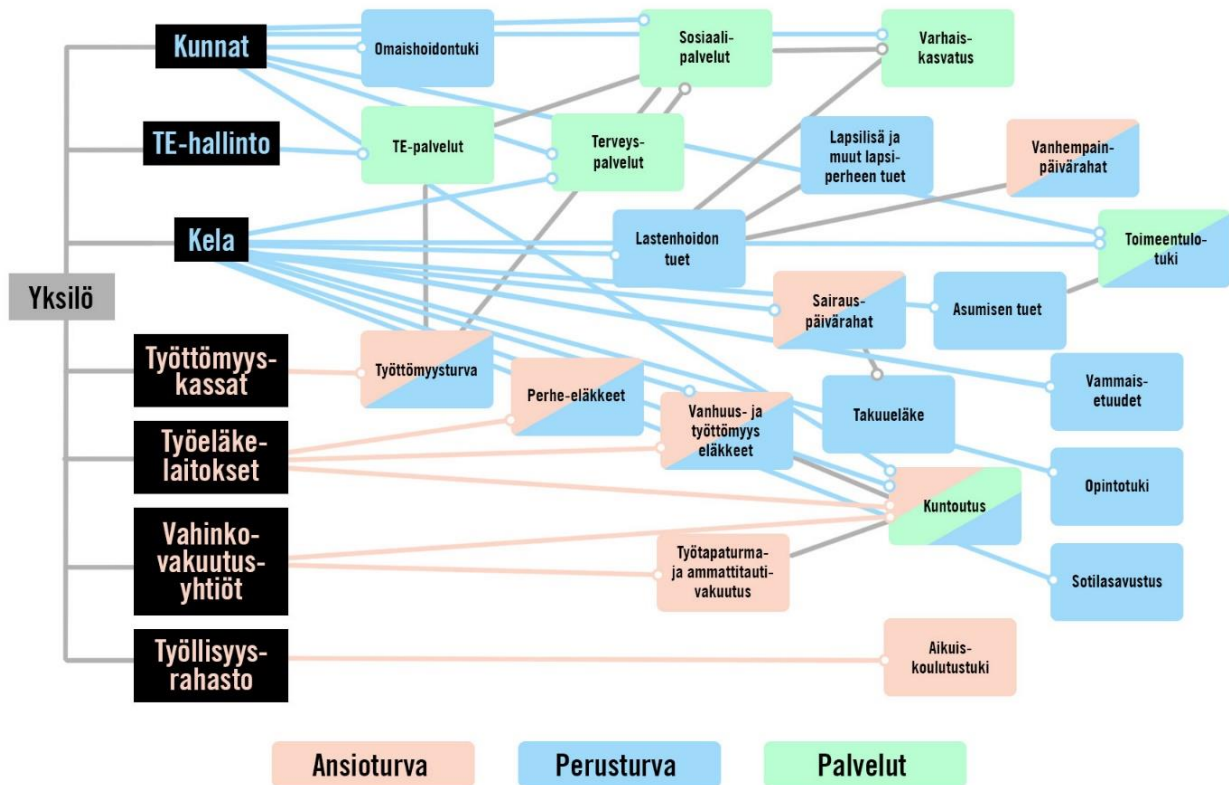
⁶⁷ Kuviossa on käytetty vuoden 2021 tulotasoja ja uusimpia kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteja (2018). Asumiskustannukset on laskettu keskimääräisille perusturvan saajille keskikokoisessa kaupungissa. Työttömän esimerkkitapaus ja sairaana olevan esimerkkitapaus oletettu alle 45-vuotiaiksi miehiksi ja eläkeläisen esimerkkitapaus oletettu yli 65-vuotiaaksi naiseksi. Tulotiedot: Susanna Mukkila & Jussi Tervola, Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan, *Työpaperi* 12/2021, p. 10–14. Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit: Anna-Riitta Lehtinen ja Kristiina Aalto, Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018, *Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja* 101/2018, Helsingin yliopisto, p. 73–76.

⁶⁸ Susanna Mukkila ja Paula Saikkonen, *Vuoden 2020 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, Työpaperi 16/2020, THL, julkari.fi/bitstream/handle/10024/139548/URN_ISBN_978-952-343-487-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 34.

⁶⁹ Susanna Mukkila ja Jussi Tervola, *Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, Työpaperi 12/2021, THL, julkari.fi/bitstream/handle/10024/141155/URN_ISBN_978-952-343-643-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Perusturva

Perusturvaetuuksilla viitataan vähimmäistason työttömyysetuuksiin (eli samansuuruisiin työmarkkinatukeen ja työttömän peruspäivärahaan), perhe-etuuksiin, kotihoidontukeen, vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeisiin, sairauspäivärahaan, kuntoutusetuuksiin, opintorahaan, vammaisetuksiin, sekä täydentäviin asumistukiin.⁷⁰



Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja etuudet.⁷¹

Kaikkia näitä etuuksia (paitsi täydentävää asumistukea) kutsutaan myös **ensisijaisiksi etuuksiksi** eli niillä on tarkoitus kattaa elämisen kustannuksia. Jos ihminen ei täytä ensisijaisen etuuden saamisen ehtoja tai etuus ei ole riittävä kattamaan välttämättömiä menoja, on saatavilla myös viimesijainen tarvehankintainen toimeentulotuki.

⁷⁰ Kela, Who can get basic social assistance, päivämätön, kela.fi/web/en/social-assistance-who-can-get (luettu 29.3.2021).

⁷¹ Kuvio muokattu seuraavasta lähteestä: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen sosiaaliturvajärjestelmä, päivämätön, stm.fi/suomen-sosiaaliturvajarjestelma (luettu 8.3.2021).

Viime vuosikymmenen aikana ihmiset ovat joutuneet turvautumaan perusturvaan yhä enenevässä määrin.⁷² Vuonna 2019 noin 235 000 ihmistä joutui turvautumaan perusturvaan niin, että se muodosti yli 90 prosenttia heidän tuloistaan.⁷³ Työttömyysetuudet olivat tulojen ensisijainen lähde 47 prosentissa niistä kotitalouksista, jotka saavat suurimman osan toimeentulostaan perusturvasta.⁷⁴ Tämän taustalla on todennäköisesti pitkäaikaisen eli yli vuoden kestäneen työttömyyden kasvu.⁷⁵ Merkittävässä kasvussa on ollut myös niiden ihmisten määrä, jotka asuvat perusturvan varassa olevissa kotitalouksissa pitkäaikaisesti yli neljän vuoden ajan: vuonna 2010 heitä oli 61 097 ja vuonna 2019 jo 98 524.⁷⁶

Kelan tilastojen ja muun tutkimuksen mukaan kaikki perusturvaan oikeutetut eivät kuitenkaan saa etuuksia.⁷⁷ Etuuksien jäämättä saaminen voi johtaa siihen, että ihmisen toimeentulo on riittämätön ja tarvittaisiinkin lisää tutkimusta syistä, jotka ovat sosiaaliturvan alikäytön taustalla.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on monimutkainen ja sen vuoksi on tärkeää, että tietoa ja neuvontaa on laajalti saatavilla kaikille hakijoille. Vuonna 2020 THL:n kyselyssä alle viidesosa vastaajista sanoi saaneensa riittävästi neuvontaa etuutta haettaessa ja alle viidesosa koki etuuden hakemisen helpoksi.⁷⁸

Vain puolet vastaajista koki saaneensa tarpeeksi aikaa sosiaalityöntekijöiden kanssa niin, että olisivat voineet kysyä asioistaan ja palveluistaan. Alle puolet vastaajista sanoi, että järjestelmä on selitetty heille ymmärrettävästi.⁷⁹

”Se tieto on niin piilossa, jos et tajua tai ymmärrä kysyä niin kukaan ei tule kertomaan, että sulla on tällaiseen ja tällaiseen tukeen oikeus hakea, se tieto menee suusta suuhun.”

Teija, 58-vuotias työtön, joka haluaisi jo jäädä eläkkeelle huonon terveyden ja työtilanteen vuoksi.

⁷² Tilastokeskus, Perusturvan varassa 235 000 henkilöä vuonna 2019, Tulonjakotilasto - Tuloterot (kansainvälinen vertailu), Perusturvan varassa 235 000 henkilöä vuonna 2019, 2019, stat.fi/til/tjt/2019/01/tjt_2019_01_2020-12-16_kat_003_fi.html

⁷³ Tilastokeskus, Tuloterot (kansainvälinen vertailu) 2019.

⁷⁴ Tilastokeskus, Tuloterot (kansainvälinen vertailu) 2019.

⁷⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö, Increase in long-term unemployment, päivämäärä, temtyollisyyskatsaus.fi/graph/tkat/pages/2/24.aspx?lang=en (luettu 11.5.2021).

⁷⁶ Tilastokeskus, Tuloterot (kansainvälinen vertailu) 2019.

⁷⁷ Katso esimerkiksi, Kela, Takuueläke on hakematta noin 9 500:lla eläkeläisellä, 30.3.2021, kela.fi/ajan kohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtogDw6Wf/content/takuuelake-on-hakematta-noin-9-500-lla-elakelaisella; Riku Perhoniemi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen? *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):2, julkari.fi/bitstream/handle/10024/136252/YP1802_Perhoniemiym.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 122, 127.

⁷⁸ THL, FinSoten perustulokset 2020.

⁷⁹ THL, FinSoten perustulokset 2020.

”Suurin ongelma on että, sosiaaliturva koostuu monesta eri tuesta.

*Asumistuella, työmarkkinatuella ja toimeentulotuella on kaikissa omat hakemusmenettelyt, ei voi hakea yhdellä lomakkeella, kaikissa on eri käsittelyajat. Varsinkin kun putosin ansiosidonnaiselta työmarkkinatuella, niin ensimmäinen kuukausi oli jännä, että koska rupean saamaan asumistukea. **Eli pitäisi olla yksi tuki mitä haettaisiin, mutta kun niitä on kolme.** Viime kuussa, kun hain kunnan toimeentulotukea, niin se oli jo neljäs hakemus siinä kuussa.”*

Mirka, tamperelainen 57-vuotias työtön, joka sairastaa masennusta.

”Välillä ne virkailijat saattoivat puhua tosi alentavalla sävyllä, että miten sä nyt oot tuollaiseen tilanteeseen joutunut.

Olisin tarvinnut jonkun, joka olisi osannut auttaa käymään noita asioita läpi, hakemaan tukia ja miettimään, että miten tilanteesta voi mennä eteenpäin. Tuntui hankalalta tarpoa noita asioita läpi yksinään, kun ei ollut ihan varma, että mihin pitää soittaa, mitä pitää tehdä, saanko mitään tukia.”

Amanda, 19-vuotias, joka keskeytti lukion osin rahanpuutteen vuoksi ja jäi työttömäksi pian sen jälkeen.

Sekä TSS-komitea että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat todenneet, että perusturvan taso ei ole Suomessa riittävä eikä sosiaaliturva siten noudata Suomen ihmisoikeusvelvoitteita. Myös perusturvan riittävyyden arviointiryhmä on todennut, etteivät kaikki perusturvaetuudet riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit.

Asumistuet ja toimeentulotuki täydentävät ensisijaisia etuuksia. Ne myönnetään kerralla koko kotitaloudelle ja kaikkien kotitalouden jäsenten tulot otetaan huomioon etuuksia myönnettäessä. Molemmissa etuuksissa on kuitenkin puutteita.

Asumistuki

Yleinen asumistuki voidaan myöntää pienituloiselle kotitaloudelle riippumatta elämäntilanteesta tai työssäkäynnistä. Tuen määrä vaihtelee ja se riippuu asumiskuluista, paikkakunnan yleisestä asumisen hintatasosta, kotitalouden yhteenlasketuista kuukausituloista ja kotitaloudessa asuvien

aikuisten ja lasten määrästä.⁸⁰ Yleisen asumistuen saajamäärät ovat olleet kasvussa viime vuosina ja vuonna 2020 noin 420 000 kotitaloutta sai yleistä asumistukea.⁸¹

Yleistä asumistukea voivat saada kaikki vuokralla tai omistusasunnossa asuvat pienituloiset ja se kattaa enintään 80 prosenttia asumiskuluista. Yleinen asumistuki kattaa keskimäärin vain puolet kotitalouden asumiskustannuksista.⁸² Hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärä määräytyy paikkakunnan ja kotitalouden koon mukaan.⁸³ Todelliset asumismenot olivat tätä enimmäismäärää suurempia 82 prosentilla asumistuen saajista elokuussa 2020.⁸⁴ Erityisesti tämä ero korostuu suurissa kaupungissa yksinasuvien ja kahden hengen kotitalouksien kohdalla.⁸⁵

Eläkkeensaajan asumistuki on tarkoitettu yli 65-vuotiaille vanhuuseläkeläisille sekä niille 16–64-vuotiaille, jotka ovat kokoaikaisella eläkkeellä.⁸⁶

*"Ongelma on se, että monen ihmisen **vuokra on liian suuri suhteessa asumistukeen**. Sitten Kelalta sanotaan, että asut ylikalliisti ja pitäisi muuttaa halvempaan, mutta sellaisia asuntoja ei ole saatavilla. **Tämän seurauksena jopa työssäkäyvät saattavat joutua hakemaan ruoka-apua.**"*

Markus Honkonen, ruoka-avun sosiaalityön
sosiaaliohjaaja Helsingissä.

⁸⁰ Kela, General Housing Allowance, päivämätön, www.kela.fi/web/en/general-housing-allowance (luettu 29.3.2021).

⁸¹ Kela, Toimintakertomus ja tilinpäätös 2020, 2020 kela.fi/documents/10180/17802081/Kela+toimintakertomus+ja+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2020+.pdf/be24cc17-3a5f-4b27-b0e5-608cbbd4ab79, p. 32.

⁸² Sosiaaliturvakomitea, Viimesijainen turva, perusturva, asuminen – ongelmaraportti (luonnos), 2021, stm.fi/documents/1271139/74894163/Liite+4.+Viimesijainen+turva+perusturva+ja+asuminen+ongelmaraporttiluonnos.pdf/175c48ea-a6d0-d64f-3df9-eb45f936d5d2/Liite+4.+Viimesijainen+turva+perusturva+ja+asuminen+ongelmaraporttiluonnos.pdf?t=1620747757992, p. 39; Signe Jauhiainen et al., Asumista tukemassa - Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmasta ja eurooppalaisessa vertailussa, *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 155, 2019, saatavilla osoitteessa helda.helsinki.fi/handle/10138/299806, p. 39.

⁸³ Laki yleisestä asumistuesta (2014/938), 9 §.

⁸⁴ Sosiaaliturvakomitea, Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmasta ja eurooppalaisessa vertailussa – ongelmaraportti, päivämätön, stm.fi/documents/1271139/34104054/Viimesijainen%20turva%20perusturva%20ja%20asuminen%20ongelmaraporttiluonnos/c7d7afe9-eefa-3033-3c6a-73c3b1d9710e, p. 39.

⁸⁵ Signe Jauhiainen et al., Asumista tukemassa - Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmasta ja eurooppalaisessa vertailussa, *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 155, 2019, saatavilla osoitteessa helda.helsinki.fi/handle/10138/299806, p. 32–35.

⁸⁶ Noin 20 prosenttia eläkeläisistä on alle 65-vuotiaita. Heihin kuuluu työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeen saajia. Kela, Housing Allowance for Pensioners, päivämätön, kela.fi/web/en/housing-allowance-for-pensioners (luettu 22.6.2021).

Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen tuki ja sen tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulo, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän perustuslain 19 § mukaisesti ja tukee itsenäistä selviytymistä.⁸⁷

Toimeentulotuki on jaettu kolmeen eri etuuteen: **perustoimeentulotukeen**, **täydentävään toimeentulotukeen** ja **ehkäisevään toimeentulotukeen**. Vuonna 2020 jotain toimeentulotuen muotoa sai 464 234 henkilöä eli yhteensä 8,4 prosenttia väestöstä.⁸⁸

Vuonna 2020 toimeentulotukea sai 310 884 kotitaloutta.⁸⁹ Kelan myöntämän perustoimeentulotuen tarkoitus on kattaa elämisen välttämättömiä kustannuksia, kuten ruokaa, vaatteita, joukkoliikenteen käyttöä, puhelinlaskuja ja pieniä terveydenhoitokustannuksia.⁹⁰ Perustoimeentulotuki myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan ja se on tarvehankintainen, eli hakijan tulee todistaa, ettei hänellä ole riittäviä tuloja tai varoja.⁹¹ Toimeentulotuki on aina kotitalouskohtainen, eli jokainen perheenjäsen katsotaan tuensaajaksi tukea myönnettäessä.⁹²

Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki ovat kuntien vastuulla.⁹³ Näiden tukien tarkoituksena on auttaa sellaisissa kustannuksissa, joita perustoimeentulotuki ei kata, kuten lapsen syntymään liittyvät kulut, ensimmäisen asunnon kalusteet tai hautajaiskulut.⁹⁴

Kelan myöntämä toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu viimesijaiseksi, ensisijaisia etuuksia ja asumistukea täydentäväksi tueksi antamaan turvaa yllättävissä tai erityisissä tilanteissa.⁹⁵

Viimeisimmän perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan toimeentulotuesta on kuitenkin tullut pysyvä osa monien perusturvan, erityisesti työttömyysetuuksien, varassa elävien ihmisten toimeentuloa. Tämä johtuu pitkälti ensisijaisten etuuksien riittämättömästä tasosta.⁹⁶

Jotkut ihmiset ja kotitaloudet ovat lähes täysin toimeentulotuen varassa. Noin kolmasosassa toimeentulotukea saavista kotitalouksista joko hakija itse tai hänen puolisonsa on täysin vailla sekä ensisijaisia etuuksia että palkkatuloja.⁹⁷ Tällaisten tulottomien kotitalouksien määrä tuplaantui

⁸⁷ Laki toimeentulotuesta (1997/1412), 1 §.

⁸⁸ THL, Toimeentulotuki 2020 - Toimeentulotuen saajien määrä kasvoi odotetusti, Tilastoraportti 18/2021, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142659/Tr18_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸⁹ THL, Toimeentulotuki 2020.

⁹⁰ Kela, Social assistance, päiväämätön, kela.fi/web/en/social-assistance (luettu 25.5.2021).

⁹¹ Kela, How income and assets affect basic social assistance, päiväämätön, kela.fi/web/en/social-assistance-how-income-and-assets-affect (luettu 7.4.2021).

⁹² Laki toimeentulotuesta (1997/1412), 3 §.

⁹³ Laki toimeentulotuesta (1997/1412), 7 § ja 13 §.

⁹⁴ Esimerkkejä Helsingin kaupungin maksamista kuluista. Helsingin kaupunki, Toimeentulotuki, päiväämätön, hel.fi/helsinki/fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/sosiaalinen-tuki-ja-toimeentulo/toimeentulotuki/toimeentulotuki/ (luettu 25.2.2021).

⁹⁵ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 95.

⁹⁶ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 95.

⁹⁷ Kela, Toimeentulotuen tietopaketti, päiväämätön, kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti (luettu 16.4.2021).

vuosien 2007–2017 välillä.⁹⁸ Syitä tulottomuuden taustalla saattavat olla esimerkiksi työttömyysturvan karenssit ja työmarkkinatuen saamisen esteet alle 25-vuotiaille.⁹⁹

Vuoden 2017 tietojen mukaan yli 10 000 ihmistä joutui turvautumaan täydentäviin etuuksiin yli vuoden verran.¹⁰⁰ Alle 25-vuotiaat nuoret joutuvat todennäköisemmin turvautumaan toimeentulotukeen: vuonna 2017 nuorista 18 prosenttia sai toimeentulotukea, kun koko aikuisväestöstä sitä sai 7,3 prosenttia.¹⁰¹

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia tai jopa 40 prosenttia, jos hakija ei täytä tietyjä kriteereitä.¹⁰² Perusosaa voidaan alentaa esimerkiksi silloin, jos hakija ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, hän on keskeyttänyt kuntouttavan työtoiminnan tai jos hän on jatkanut yritystoimintaansa tai päätoimisia opintojaan, vaikka ei ole kyennyt turvaamaan toimeentuloaan samalla. Kelan käsittelijöille tarkoitetun toimeentulotuen etuusohjeiden mukaan toimeentulotuen alentamisen tulisi aina olla poikkeuksellinen toimenpide¹⁰³ mutta tuoreen tutkimuksen mukaan tukea saatetaan joissain tapauksissa myös alentaa ilman mainittavaa yksilöllistä harkintaa.¹⁰⁴

On ongelmallista, että ihmiset joutuvat yhä enenevässä määrin turvautumaan toimeentulotukeen, sillä tarveharkintaisuuden lisäksi sitä voi pitää hyvin byrokraattisena tukimuotona.

Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavan ei esimerkiksi kannata pyrkiä säästämään rahaa tulevia kuluja varten, sillä mahdolliset säästöt vähennetään seuraavan kuun tuesta. Tukea pitää myös hakea yleensä kuukausittain, joka tekee oman elämän suunnittelusta haastavaa ja elämästä epävarmaa.

*”Välillä, kun olen ollut oikein kipeänä, en ole edes jaksanut hakea toimeentulotukea, vaan vain **sinnittelin**.”*

Heidi, helsinkiläinen monisairas 57-vuotias työtön.

⁹⁸ Tulottomilla kotitalouksilla viitataan kotitalouksiin, jotka saavat ainoastaan perustoimeentulotukea ja sen lisäksi mahdollisesti asumistukea ja jotain perhe-etuutta. Tuija Korpela, Tulottomien kotitalouksien määrä kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa, Kelan tutkimusblogi, 14.12.2017, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4341>

⁹⁹ Pertti Honkanen, Työttömyysturvan sanktiot ^[1] ^[2] voivat johtaa tulottomuuteen, Kela, 25.2.2015, sosiaalivakuutus.fi/tyottomyysturvan-sanktiot-%E2%80%A8voivat-johtaa-tulottomuuteen/

¹⁰⁰ Tuija Korpela ja Simo Raittila, Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella, *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*, Kela, 2020, helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/319709/Ojista_allikkoon_saavutettava.pdf, p. 391, 426.

¹⁰¹ Tutkimuksessa mainitut nuoret olivat 18–24-vuotiaita. Simo Raittila et al., Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti, Kelan tutkimus, Työpapereita 138/2018, p. 4.

¹⁰² Kela, Perusosan määrän alentaminen, päiväämätön, kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maaran-alentaminen (luettu 8.4.2021).

¹⁰³ Kela, Toimeentulotuki – etuusohje etuuskäsittelijöille, 26.5.2021, kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf (luettu 7.6.2021).

¹⁰⁴ Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa sosiaaliturvaa, *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*, Kela, 2020, p. 376.

Pitkät hakemusten käsittelyajat saattavat myös estää toimeentulotuen saamista silloin, kun ihminen sitä eniten tarvitsisi. Toimeentulotukilain mukaan hakemus pitäisi kiireellisissä tapauksissa käsitellä seuraavana päivänä ja kaikki hakemukset tulisi käsitellä seitsemän päivän sisällä hakemuksen jättämisestä.¹⁰⁵ On kuitenkin ollut ajanjaksoja, joiden aikana iso osa hakemuksista on käsitelty viiveellä, esimerkiksi vuonna 2017 toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä ja vuonna 2020, jolloin useiden etuuksien käsittelyaikoja pidennettiin ennen koronapandemiaa.¹⁰⁶

Hakemusten keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat. Esimerkiksi kesäkuussa 2021 perustoimeentulotukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 5,7 päivää, asumistuen 19 päivää ja sairauspäivärahan 27 päivää.¹⁰⁷ Sosiaaliturvapäätöksistä tehtyjen valitusten käsittely voi venyä erityisen paljon, sillä keskimäärin valitus käsitellään 52,5 päivässä.¹⁰⁸ Tällaiset viivästykset voivat aiheuttaa merkittäviä toimeentulovaikeuksia.

***”Ihmiset eivät uskalla tehdä valituksia päätöksistä,
kun he pelkäävät saavansa hankalan asiakkaan maineen.”***

Heljä Sairisalo, Yhden Vanhemman
Perheiden Liitto ry:n toiminnanjohtaja.

***”Tukien hakeminen ja erilaisten oikaisuvaatimusten tekeminen
on todella kuormittavaa, en selviytyisi siitä ilman apua. Ennen oli
sosiaaliasiamies, joka neuvoi, mutta enää sieltä ei saa apua. Tällaiselle
avulle olisi tarve. -- Jotta saa oikeutta, pitää siihenkin olla rahaa.
Oikeusjuttu hallinto-oikeudessa maksaa vähintään 250 euroa,
jos ei ole varma oikeasta tuomiosta. Jos elää toimeentulotuella,
niin miten sellaiseen olisi rahaa? Eikä ole helppoa löytää
juristia, joka lähtisi Kelaa vastaan tappelemaan.”***

Hanna, 57-vuotias helsinkiläinen yksinhuoltaja,
joka on osa-aikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä.

¹⁰⁵ Laki toimeentulotuesta (1997/1412), 14 §.

¹⁰⁶ Vuonna 2017 hakemusten käsittelyviiveet liittyivät perustoimeentulotuen siirrosta kunnilta Kelalle. YLE, Kelan toimeentulotukihakemusten käsittelyssä viiveitä – ”Vuoden 2017 jälkeen varmasti pahin tilanne”, sanoo etuusjohtaja, 4.3.2020, yle.fi/uutiset/3-11238099

¹⁰⁷ Kela, Käsittelyajat, 11.6.2021, kela.fi/kasittelyajat (luettu 11.6.2021).

¹⁰⁸ Kela, Oikaisuvaatimus Kelan tekemään päätökseen, päiväämätön, kela.fi/oikaisuvaatimus-kelan-tekemaan-paatokseen (luettu 20.4.2021).

Sosiaaliturva ja palveluiden saatavuus

Sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus on tärkeää monille perusturvan varassa eläville ihmisille. Iästä tai sukupuolesta riippumatta toimeentulotuen saajat käyttävät julkisia palveluita merkittävästi muita useammin.¹⁰⁹

Osa palveluista on käyttäjille ilmaisia ja osasta peritään asiakasmaksuja. Terveystieteidenhuollon asiakasmaksuilla on vuosittainen maksukatto, jonka jälkeen maksuja ei peritä. Vuonna 2021 maksukatto oli 683 euroa.¹¹⁰ Asiakas on itse vastuussa maksujen määrän ja maksukaton täyttymisen seuraamisesta.¹¹¹

Reseptilääkkeet korvataan osittain pienehkön omavastuun jälkeen ja lähes täysin lapsille ja aikuisille, kun vuosittainen lääkekatto (579 euroa vuonna 2021) on täytynyt, jonka jälkeen lääkkeet maksavat 2,5 euroa.¹¹²

Valtioneuvoston tilaaman selvityksen mukaan kaikkein heikoimmassa asemassa oleville monien vuosittaisten maksujen ja maksukattojen seuraaminen voi olla hyvin haastavaa.¹¹³ Julkisen talouden tasapainottamispäätösten seurauksena terveydenhuollon asiakasmaksuja on nostettu viime vuosina useasti, eikä korotusten kumulatiivisia vaikutuksia köyhyydessä eläville ole arvioitu.¹¹⁴

Samassa Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa todettiin, että asiakasmaksut ja lääkekustannukset kuormittavat pienituloisia ja voivat muodostaa esteen palveluiden käyttämiselle. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus tehdä maksualennus tai -vapautus, mikäli asiakkaalla ei ole edellytyksiä suoriutua maksusta, mutta käytännössä tätä ei tehdä riittävän usein. Asiakasmaksut voivatkin estää joitain ihmisiä saamasta tarvitsemiaan terveyspalveluita.¹¹⁵ Asiakasmaksulain

¹⁰⁹ Maria Vaalavuo et al., *Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki*, Raportti 4/2020, THL, julkari.fi/handle/10024/139143, p. 18.

¹¹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, Terveystieteidenhuollon maksukatto, päiväämätön, stm.fi/terveydenhuollon-maksukatto (luettu 9.3.2021).

¹¹¹ Contact Point for Cross-Border Healthcare, Treatment costs of public health care, päiväämätön, eu-healthcare.fi/what-you-pay/costs-of-treatment-in-finland/treatment-costs-in-public-health-care/ (luettu 9.3.2021).

¹¹² Kela, Reimbursements for medical expenses, päiväämätön, kela.fi/web/en/medicine-expenses (luettu 9.3.2021).

¹¹³ Maria Vaalavuo, *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2018, julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160727/30-2018-Asiakasmaksut.pdf, p. 123.

¹¹⁴ THL, Terveystieteidenhuollon asiakasmaksut ja lääkekulut lisäävät ikääntyneiden ja työkyvyttömiä köyhyyttä, 5.2.2020, thl.fi/fi/-/terveydenhuollon-asiakasmaksut-ja-laakekulut-lisaavat-ikaantyneiden-ja-tyokyvyttomien-koyhytta

¹¹⁵ Kyselytutkimuksen mukaan 20–30 prosenttia sosiaalipalvelujen asiakkaista arvioi, että korkeat asiakasmaksut tai oma rahatilanne vaikeutti palvelujen saamista ja useampi kuin joka kymmenes pienituloinen ikääntynyt on jättänyt menemättä lääkäriin taloudellisten syiden vuoksi. Maria Vaalavuo,

uudistus voi tuoda tilanteeseen parannusta, mutta lakiuudistuksen käytännön vaikutuksia ei voitu vielä arvioida tätä raporttia kirjoitettaessa.

*"Nyt on ollut vuoden aikana **hankaluuksia ostaa lääkkeitä.**
Olen joskus saanut diakonilta lapun [lääkkeiden ostamista varten].
Apua saa vaan sellaisilta, jotka eivät liity millään lailla yhteiskuntaan.
Kaikki ruokajonotkin hoidetaan ohi yhteiskunnan."*

Timo, 55-vuotias työkyvyttömyyseläkkeellä elävä, joka joutuu turvautumaan perheeseensä ja ruoka-apuun elääkseen.

Suomessa kolmas sektori tarjoaa monenlaisia lastenhoitoon, vanhusten hoivaan, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyviä palveluita. Esimerkiksi ruokajonoja alettiin järjestämään 1990-luvulla lama-ajan väliaikaistoimena, mutta niistä on sittemmin tullut pysyvä osa suomalaista yhteiskuntaa.¹¹⁶ Ruokajonojen todellista kävijämäärää ei tiedetä, mutta arvioiden mukaan heitä on vuosittain 80 000–200 000.¹¹⁷ Kolmas sektori paikkaakin monin tavoin riittämätöntä sosiaaliturvaa.

*"Ruokajonossa käy kaikenlaisia hakijoita, olen ollut
siellä yli 20 vuotta ja siellä on sellaisia asiakkaita,
jotka on ollut jo silloin. Se on aika pitkäaikaista se.
-- Ihmisten olosuhteet pitäisi korjata ja tällaisia jakoja ei pitäisi olla."*

Sinikka Backman, Myllypuron elintarvikeapu ry:n toiminnanjohtaja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus, p. 118, 120.

¹¹⁶ Tuomo Laihiala, Eläkeläiset hyväntekeväisyysruoka-avun asiakkaina, *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(2019):4, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138581/YP1904_Laihiala.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 443.

¹¹⁷ Tuomo Laihiala ja Reetta Nick, *Koronakriisin vaikutukset ruoka-apuun keväällä 2020*, Ruoka-apu.fi, 2020, https://ruoka-apu.fi/wp-content/uploads/2020/09/Koronakriisin-vaikutukset-ruoka-apuun_Laihiala-ja-Nick-2020-1.pdf

Sosiaaliturvauudistus

Pääministeri **Sanna Marinin** hallitusohjelmassa on tunnustettu joitain sosiaaliturvan tasoon ja järjestelmän monimutkaisuuteen liittyviä ongelmia:

”Perusturvan matala taso ja järjestelmän monimutkaisuus ovat kasvattaneet toimeentulotuen roolia. Alkujaan viimesijaiseksi ja lyhytkestoiseksi tarkoitettu toimeentulotuki on muodostunut pitkäkestoiseksi ensisijaisen tuen täydentäjäksi. -- Nykyisessä järjestelmässä tukea tarvitsevaa ihmistä ei aina kohdata oikea-aikaisesti eikä hän välttämättä pääse tarvitsemansa palvelun tai etuuden piiriin. Pahimmillaan hän jää kokonaan vaille tukea.”¹¹⁸

Hallitus nimitti parlamentaarisen komitean ratkaisemaan sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä ongelmia. Komitean tehtävänä on uudistaa sosiaaliturvaa kahden vaalikauden (2020–2027) aikana.¹¹⁹ Se tulee käsittelemään muun muassa perusturvaa, ansiosidonnaista sosiaaliturvaa, toimeentulotukea ja näiden yhtymäpintoja sekä järjestelmän rahoitusta ja palveluita. Komitea tarkastelee lisäksi erilaisia elämäntilanteita (lukuun ottamatta vanhuuseläkettä) ja siirtymiä eri elämäntilanteiden ja etuuksien välillä.¹²⁰

Komitea on nostanut esille neljä keskeistä ongelmaa nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä: 1) sosiaaliturvan monimutkaisuus; 2) ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistäminen; 3) vähimmäisturva, perusturva ja asuminen; ja 4) palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen.¹²¹

Toistaiseksi ihmisoikeudet eivät ole olleet näkyvästi esillä julkisessa keskustelussa sosiaaliturvasta ja sen uudistamisesta, eikä sosiaaliturvakomitean julkaisemissa materiaaleissa ole käytetty ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa.

Käynnissä on myös toimeentulotuen uudistamishanke, jonka pitäisi valmistua Marinin hallituskauden aikana. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen roolia viimesijaisena taloudellisena tukena.¹²²

¹¹⁸ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma ”Osallistava ja osaava Suomi”, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, 10.12.2019, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf, p. 156.

¹¹⁹ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma ”Osallistava ja osaava Suomi”, 2019.

¹²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, Social security reform, päiväämätön, stm.fi/en/social-security-reform (luettu 22.2.2021).

¹²¹ Pasi Moisio, Sosiaaliturvakomitea aloittaa ongelmien selvittämisen sosiaaliturvan monimutkaisuudesta, 17.9.2020, <https://stm.fi/-/pasi-moisio-sosiaaliturvakomitea-aloittaa-ongelmien-selvittamisen-sosiaaliturvan-monimutkaisuudesta>

¹²² Susanne Rahkonen et al., Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä Työryhmän loppumietintö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22, 10.8.2021, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163342/STM_2021_22_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 10.

LUKU 3: RIITTÄMÄTTÖMÄN PERUSTURVAN VAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastellaan riittämättömän perusturvan vaikutuksia erilaisiin ihmisryhmiin. Luvussa ei kateta kaikkia ihmisryhmiä tai perusturvaetuuksia, vaan enemmänkin kuvataan, miten tärkeä tekijä riittävä sosiaaliturva on ihmisoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle.

Tämän raportin taustaselvityksen perusteella on ilmeistä, ettei Suomessa ole riittävästi tutkittua tietoa siitä, miten oikeudet sosiaaliturvaan ja asianmukaiseen elintasoon toteutuvat monen marginalisoidun ja syrjinnälle alttiin ihmisryhmän kohdalla. Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto korostavat tarvetta lisätutkimukselle muun muassa saamelaiden, sateenkaari-ihmisten, vammaisten henkilöiden, romanien ja muiden maiden kansalaisten talous- ja sosiaalioikeuksien toteutumisesta Suomessa.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja suurin osa sitä koskevista tilastoista ja tutkimuksista tunnistavat ainoastaan binäärin sukupuolen. Siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmä kohtelee muunsukupuolisia ihmisiä, tarvitaan lisää tutkittua tietoa.

Lapsiperheet sinnittelevät köyhyydessä

- ✓ Lapsen oikeuksien komitea (2011): Komitea suositteli, että valtio tukee taloudellisesti heikossa asemassa olevia perheitä, mukaan lukien pienten lasten perheitä, yhden vanhemman perheitä ja monilapsisia perheitä, ja takaa kaikille lapsille riittävän elintason.¹²³
- ✓ YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (2014): Komitea suositteli, että valtio antaa kohdennettua tukea niille, jotka elävät köyhyydessä tai köyhyysriskissä, erityisesti yhden vanhemman perheille ja lapsiperheille.¹²⁴
- ✓ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (2014): Komitean mukaan äitiyspäivärahan taso on liian alhainen.¹²⁵
- ✓ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti (2019): Asiantuntijaryhmän mukaan kotihoidontuen ja vähimmäistason vanhempainpäivärahojen saajien tulot eivät riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettia.¹²⁶

¹²³ Lapsen oikeuksien komitea, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Finland (CRC/C/FIN/CO/4), 2011, p. 11

¹²⁴ TSS-komitea, Concluding observations on the sixth periodic report of Finland. E/C.12/FIN/CO/6, 2014.

¹²⁵ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 9.9.2014.

¹²⁶ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 3.

*”Lastensuojelustakin sanottiin, että ainut syy meidän perheen lastensuojeluasiakkuuteen on **köyhyys**.”*

Hanna, 57-vuotias helsinkiläinen yksinhuoltaja, joka on osa-aikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä.

Perheille on saatavissa lukuisia perusturvaetuuksia, kuten äitiyspäiväraha, isyyspäiväraha ja vanhempainpäiväraha. Vuonna 2021 vähimmäistason perhe-etuuksien määrä oli 29 euroa päivässä, keskimäärin 726 euroa kuussa.¹²⁷ Lisäksi perheet voivat saada lapsilisää, kotihoidontukea ja yksityisen hoidon tukea. Yhden vanhemman perheille lapsilisä maksetaan korotettuna. Erotilanteessa Kela voi maksaa elatustukea, jos lapsi ei saa elatusta elatusvelvolliselta vanhemmalta tai jos elatusapu on tukea pienempi.

Perhe-etuuksien, kuten vähimmäistason vanhempainpäivärahan ostovoima, on heikentynyt suhteessa muihin etuuksiin.¹²⁸ Lapsiasiainvaltuutetun mukaan pääministeri **Juha Sipilän** hallituksen tekemät perusturvaleikkaukset vuosina 2016–2018 lisäsivät lapsiperheiden köyhyyttä.¹²⁹ Perusturvan varassa olevilla perheillä onkin ollut enenevästi vaikeuksia selviytyä arjen kuluista. Lapsiasiainvaltuutettu suosittelee kaikkien perhe-etuuksien tason nostamista lapsiperheköyhyyden poistamiseksi.¹³⁰

Lasten köyhyysriski pieneni Suomessa 1960-luvun ja 1990-luvun laman välillä.¹³¹ Köyhyysriskissä olevien lasten määrä kuitenkin nousi tasaisesti vuoden 1995 tasosta (4,4 prosenttia) aina vuoteen 2007 asti (12,1 prosenttia).¹³² Taso on pysytellyt sen jälkeen yli 10 prosentissa.¹³³ Vuonna 2019 perusturvan varassa olevien kotitalouksien ihmisistä 22 prosenttia oli alle 17-vuotiaita.¹³⁴

Viimeisimmän perusturvan riittävyden arviointiraportin mukaan vähimmäistason vanhempainpäivärahaa saavien tulot eivät riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen

¹²⁷ Kela, Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2021, 28.12.2021, kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/muutoksia-kelan-etuuksiin-vuonna-2021

¹²⁸ Sakari Karvonen ja Minna Salmi, Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla, Työpaperi 30/2016, THL, 2016, julkari.fi/bitstream/handle/10024/131589/URN_ISBN_978-952-302-742-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 24.

¹²⁹ Lapsiasiainvaltuutettu, *Köyhyydellä ei leikitä - Lapsiasiainvaltuutetun vuosikirja 2018*, lapsiasia.fi/documents/25250457/32008468/K%C3%B6yhyydell%C3%A4+ei+leikit%C3%A4.+Lapsiasiavaltuutetun+vuosikirja+2018.pdf/6d9c6002-3361-b13e-a654-bc8a06f28250/K%C3%B6yhyydell%C3%A4+ei+leikit%C3%A4.+Lapsiasiavaltuutetun+vuosikirja+2018.pdf?t=1601442541133, p. 22.

¹³⁰ Lapsiasiainvaltuutettu, *Köyhyydellä ei leikitä - Lapsiasiainvaltuutetun vuosikirja 2018*, p. 29.

¹³¹ Sakari Karvonen ja Minna Salmi, Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla, 2016, p. 13.

¹³² Tilastokeskus, Ikä ja pienituloisuus, 2017, stat.fi/ti/tjt/2017/01/tjt_2017_01_2019-03-01_kat_003_fi.html (luettu 13.4.2021).

¹³³ Tilastokeskus, Ikä ja pienituloisuus, 2017.

¹³⁴ Tilastokeskus, Tuloerot (kansainvälinen vertailu), 2019.

viitebudjettia.¹³⁵ THL:n tutkijoiden arvioiden mukaan vuosien 2020 ja 2021 valtionbudjeteissa ei myöskään tehty merkittäviä parannuksia vähimmäistason perhe-etuuksia saavien tilanteeseen.¹³⁶

*”Lapsiperheköyhyys on pitkälti 2000-luvun ilmiö.
On käsittämätöntä, että siitä ei puhuta enemmän.”*

Heljä Sairisalo, Yhden Vanhemman
Perheiden Liitto ry:n toiminnanjohtaja.

30 prosenttia yksinhuoltajien kotitalouksista sai harkinnanvaraista toimeentulotukea vuonna 2019.¹³⁷ Yhteensä 10,9 prosenttia lapsista eli toimeentulotukea saavissa kotitalouksissa, kun aikuisväestön vastaava luku oli 7,6 prosenttia.¹³⁸ Tutkimuksen mukaan toimeentulotuen tarve on ylisukupolvinen ilmiö, erityisesti yhden vanhemman perheissä.¹³⁹

*”Lapsen vaatteitakin joudun ostamaan osamaksuna, jos pitää kerralla ostaa enemmän. Eihän se ole kiva, kun ne maksut tulee joka kuukausi, mutta ei muu auta. Pelkään aina, että pyykinpesukone menee rikki, koska en tiedä mitä teen. **Jos olisi enemmän rahaa, niin hankkisin lapselle enemmän kuntoutusta.**”*

Anne, yhden vanhemman perheen
huoltaja erityistä tukea tarvitsevalle lapselle.

Köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden määrä on myös kasvanut¹⁴⁰, erityisesti yhden vanhemman perheiden.¹⁴¹ Yhden vanhemman perheiden köyhyysriski nousi vuosina 1995–2017 6,2 prosentista 25 prosenttiin (vastaava luku kahden vanhemman perheissä oli 4 prosenttia vuonna 1995 ja 7,4

¹³⁵ Perusturvan riittävyiden III arviointiryhmä, *Perusturvan riittävyiden arviointiraportti 2015–2019*, p. 5.

¹³⁶ Susanna Munkkila ja Paula Saikkonen, *Vuoden 2020 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, p. 33; Susanna Munkkila ja Jussi Tervola, *Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan*.

¹³⁷ 17 prosenttia yhden vanhemman perheistä, joissa vanhempi oli mies, sai toimeentulotukea vuonna 2019. THL, Toimeentulotuki 2019, Tilastoraportti 22/2020,

julkari.fi/bitstream/handle/10024/140163/Tr22_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y

¹³⁸ THL, Toimeentulotuki 2019.

¹³⁹ Pasi Moisio ja Timo Kauppinen, The intergenerational correlation of social assistance and selection bias in the Finnish population data, *Research on Finnish Society* 2011:4, 2011, saatavilla osoitteessa finnresearch.fi/rfs/Moisio_Kauppinen_2011_final.pdf, p. 7-15.

¹⁴⁰ Simo Raittila et al., Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti, Kelan tutkimus, Työpaperi 138, 2018, saatavilla osoitteessa

helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/236234/Tyopapereita138.pdf?sequence=3&isAllowed=y, p. 24.

¹⁴¹ Tilastokeskus, Kotitalouden elinvaihe ja pienituloisuus, 2017, stat.fi/til/tjt/2017/01/tjt_2017_01_2019-03-01_kat_004_fi.html

prosenttia vuonna 2017).¹⁴² Yli 80 prosentissa yhden vanhemman perheissä vanhempi on nainen.¹⁴³

Matalilla tuloilla ja riittämättömällä perusturvalla on monia pitkäaikaisia vaikutuksia lapsiin ja perheisiin. THL seurasi vuonna 1997 syntyneitä lapsia ja heidän vanhempiaan 20 vuotta kestäneessä kohorttitutkimuksessa.¹⁴⁴ Siinä selvisi, että viimesijaista toimeentulotukea saaneiden perheiden lapsilla oli pienempi todennäköisyys pärjätä hyvin koulussa. He myös käyttivät useammin poliklinisiä terveystalouksia ja psyykenlääkkeitä, ja joutuivat todennäköisemmin huostaanotetuksi tai tekivät rikoksen. THL:n tutkimuksen mukaan monilla nuorilla toimeentulotuen saajilla oli ollut erilaisia haasteita lapsuudessaan ja nuoruudessaan.¹⁴⁵

Työttömät joutuvat turvautumaan viimesijaisiin etuuksiin

- ✓ YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (2021): Komitea suositteli, että Suomi tukee perheenjäsenistään huolehtivien ihmisten, erityisesti työttömänä olevien, paluuta töihin. Se suositteli myös puuttumaan sukupuolisidonnaisen palkkaepätasa-arvon juurisyihin, kuten siihen, että naiset tekevät enemmän määräaikaista työtä.¹⁴⁶
- ✓ YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (2014): Komitea suositteli Suomea vähentämään korkeaa pitkäaikaistyöttömyyttä ottamalla kaikki tarvittavat ja tehokkaat keinot käyttöön.¹⁴⁷
- ✓ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (2014): Komitean mukaan vähimmäismääräinen työttömyyspäiväraha on riittämätön.¹⁴⁸
- ✓ Perusturvan riittävyyden arviointiraportti (2019): Asiantuntijaryhmän mukaan vähimmäismääräisiä työttömyysetuuksia saavien tulot eivät riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettia.¹⁴⁹

¹⁴² Tilastokeskus, Kotitalouden elinvaihe ja pienituloisuus, 2017.

¹⁴³ Tilastokeskus, Pikkulapsiperheiden määrä vähentynyt lähes viidenneksellä 2010-luvulla, 2020, stat.fi/til/perh/2019/perh_2019_2020-05-22_tie_001_fi.html

¹⁴⁴ Tiina Ristikari et al., *Suomi lasten kasvu ympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä*, THL, 2018, saatavilla osoitteessa julkari.fi/handle/10024/137104

¹⁴⁵ Maria Vaalavuo et al., *Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki* (previously cited), 2020, p. 17, 62.

¹⁴⁶ TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/7, 2021.

¹⁴⁷ TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/6, 2014.

¹⁴⁸ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 9.9.2014.

¹⁴⁹ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019*, p. 5.

*"Siihen selviytymiseen tarvitsisi **enemmän tukea eikä vaan sitä, että rangaistaan.** Sanotaan, että pitäisi päästä tästä kierteestä pois mutta ethän sä pääse. Mäkin olen yrittänyt tehdä töitä puolikuntoisenakin, jotta saan maksettua itseni lääkäriin, mitä tarvitsen ja että saisin auton korjattua, jotta voin käyttää sitä työntekoon."*

Heidi, helsinkiläinen monisairas 57-vuotias työtön.

Suomen työttömyysaste oli joulukuussa 2020 7,8 prosenttia, kun se ennen pandemiaa joulukuussa 2019 oli 6 prosenttia.¹⁵⁰ Nuorisotyöttömyys on vielä korkeammalla tasolla: joulukuussa 2020 alle 25-vuotiaiden työttömyysaste oli 20 prosenttia, kun joulukuussa 2019 se oli 17,3 prosenttia.¹⁵¹ Miehet kokevat useammin sekä työttömyyttä että pitkäaikaistyöttömyyttä.¹⁵²

Vuonna 2017 tehdyn kyselyn mukaan 60 prosenttia työelämän ulkopuolella olevista kokee haastavaksi selvitä arjen kuluista ja 41,3 prosenttia sanoi, että jossain kohtaa edellisen vuoden aikana on pelännyt ruuan loppuvan ennen kuin saa rahaa ruuan ostamiseen.¹⁵³ Lisäksi 53,5 prosenttia vastaajista sanoi joutuneensa jättämään viimeisen vuoden aikana välistä ruuan, lääkkeen tai lääkärikäynnin rahanpuutteen vuoksi.¹⁵⁴ Tämä osoittaa, että valtio ei ole kyennyt turvaamaan kaikille riittävää elintasoa.

Työttömyysturva sisältää Suomessa kolme eri tukea:

- 1) **Ansiopäiväraha**, joka maksetaan työttömyyskassaan kuuluneille ja työssäoloehdon täyttäneille, voidaan maksaa korkeintaan 300–500 päivän ajan.
- 2) **Peruspäiväraha**, Kelan maksama ja tarkoitettu 17–64-vuotiaille työttömille, jotka täyttävät työssäoloehdon.¹⁵⁵ Vuonna 2021 päivärahan suuruus oli 33,78 euroa päivässä ja yhteensä keskimäärin 726 euroa kuussa.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Tilastokeskus, Employment weakened clearly in December, Labour force survey, 28.1.2021, stat.fi/til/tyti/2020/12/tyti_2020_12_2021-01-28_tie_001_en.html

¹⁵¹ Tilastokeskus, Labour force survey December 2020.

¹⁵² THL, Työllisyys ja työsuhteet sukupuolittain, 2021, thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-tila/tyo-ja-toimeentulo/tyollisyys-ja-tyosuhteet-sukupuolittain (luettu 24.3.2021).

¹⁵³ Kyselytutkimuksessa oli 847 vastaajaa, joista 465 oli joko työttömiä tai työllisyystoimien piirissä. Loput vastaajista olivat työssä, eläkeläisiä, opiskelijoita, hoitivat lähiomaisiaan, tai olivat varusmiespalveluksessa. Lars Leemann et al., *Työelämän ulkopuolella olevien osallisuus ja hyvinvointi – kyselytutkimuksen tuloksia*, THL, 2018, julkari.fi/bitstream/handle/10024/136551/URN_ISBN_978-952-343-119-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 29–30.

¹⁵⁴ Lars Leemann et al., *Työelämän ulkopuolella olevien osallisuus ja hyvinvointi – kyselytutkimuksen tuloksia*, 2018, p. 30.

¹⁵⁵ Kela, Basic unemployment allowance, 1.1.2021, kela.fi/web/en/basic-unemployment-allowance (luettu 24.2.2021).

¹⁵⁶ Susanna Munkkila ja Jussi Tervola, *Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, p. 12.

- 3) **Työmarkkinatuki**, Kelan maksama ja tarkoitettu työttömille, jotka eivät täytä peruspäivärahan ehtoja. Tuella ei ole enimmäisaikaa ja se on samansuuruinen kuin peruspäiväraha.¹⁵⁷ Alaikäisten lasten huoltajille myönnetään pieni korotus tukeen.¹⁵⁸

Tässä luvussa kerrotaan, miten työttömyysturvan saamisen ehdot, odotusajat ja matala taso vaikuttavat kielteisesti työttömien, erityisesti nuorten, ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Ihminen voi väliaikaisesti menettää oikeutensa työttömyystukeen eli saada karenssin, jos hän ei ole täyttänyt tiettyjä ehtoja.¹⁵⁹ Työstä irtisanoutuminen ilman pätevää syytä, irtisanomisen aiheuttaminen, työstä kieltäytyminen ja se, ettei osallistu työllisyyspalveluihin, ovat yleisimpiä syitä karenssille. Karenssin kesto vaihtelee 15–90 päivän välillä ja sen pituus riippuu syistä karenssin taustalla.¹⁶⁰

*”Karenssi poistuu vasta, jos osallistun työllistäviin toimiin vähintään kolmen kuukauden ajan. **Tässä pikkukylässä ei ole mitään.**”*

Mari, maaseudulla asuva köyhyyttä kokeva ja masennusta sairastava työtön.

Juha Sipilän hallituksen politiikka johti perusturvan leikkauksiin ja etuuksien indeksijäädytykseen vuosina 2015–2019, jonka seurauksena työttömyysturvan ostovoima heikkeni.¹⁶¹ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea oli todennut vähimmäismääräisen työttömyysturvan liian alhaiseksi jo ennen tehtyjä heikennyksiä.¹⁶²

*”Rahanpuutteen vuoksi harrastan kävelyä ja sellaista mikä ei maksa mitään. **Mihinkään liikuntahalleihin tai elokuviin ei ole varaa, raha riittää nippa nappa perusasioihin.**”*

Teija, 58-vuotias työtön, joka haluaisi jo jäädä eläkkeelle huonon terveyden ja työtilanteen vuoksi.

¹⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö, Characteristics of the Social Security System in Finland, 2013, p. 25.

¹⁵⁸ Kela, Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2021, 28.12. 2020, kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/muutoksia-kelan-etuuksiin-vuonna-2021 (luettu 8.6.2021).

¹⁵⁹ TE-palvelut, What is a mandatory waiting period?, päiväämätön, te-palvelut.fi/jobseekers/if-unemployed/unemployment-security/mandatory-period#repeated (luettu 22.4.2021).

¹⁶⁰ TE-palvelut, What is a mandatory waiting period?

¹⁶¹ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019*, p. 3.

¹⁶² Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 9.9.2014.

Vuonna 2018 hallitus otti käyttöön niin kutsutun aktiivimallin, joka edellytti työttömiä osoittamaan aktiivisuutta tekemällä riittävän määrän töitä tai työllistymiseen liittyviä toimia.¹⁶³ Työttömyystukea leikattiin, mikäli tuensaaja ei kyennyt täyttämään asetettuja ehtoja. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen mukaan aktiivimallin seurauksena tukea leikattiin eniten vanhemmilta (55–64-vuotiailta) työttömiltä ja ihmisiltä, jotka olivat olleet työttömänä pidempiä ajanjaksoja (27–52 viikkoa).¹⁶⁴

Vuonna 2020 Marinin hallitus perui joitain aiemman hallituksen tekemiä heikennyksiä, eli aktiivimallin ja indeksijäädetykset, ja teki pieniä korotuksia työttömyysturvaan.¹⁶⁵ Toimet eivät kuitenkaan olleet riittäviä korjaamaan edellisen hallituksen tekemiä heikennyksiä.

Työttömyysturvan riittämättömyyden vuoksi työttömät tarvitsevat usein viimesijaista ja tarveharkintaista toimeentulotukea täydentämään perusturvaa.¹⁶⁶ Työttömät joutuvat myös todennäköisemmin turvautumaan toimeentulotukeen pitkäaikaisesti.¹⁶⁷ Mikäli tuensaaja hankkii pieniä tuloja lyhytkestoisesta työstä, toimeentulotukea leikataan seuraavassa kuussa.¹⁶⁸

”Työttömän näkökulmasta perusturvan ongelmana on usein joustavuuden puute. Jos saa pientä keikkatyötä tai lyhytaikaista työtä, niin etenkin toimeentulotuen saajilla tippuvat herkästi etuudet, eikä työtä kannata ottaa vastaan.”

Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry:n toiminnanjohtaja.

Alle 25-vuotiaille on monia ehtoja työttömyysturvan saamiselle. Vailla ammatillista koulutusta oleville työttömille työmarkkinatuen saamisen ehtoina on viiden kuukauden odotusaika¹⁶⁹ ja lisäksi heidän tulee aktiivisesti hakea tutkintoon johtavaan koulutukseen. Näiden vaatimusten taustalla on

¹⁶³ Aktiivimallin edellyttämiin aktiivisuutta osoittaviin toimintoihin lukeutuivat muun muassa osallistuminen työllistymispalveluihin tai työskentely palkkatyössä tietyn tuntimäärän 65 maksupäivän tarkastelujakson aikana. Kela, Työttömyysturva: aktiivimalli 1.1.2018 lähtien, 2018, kela.fi/documents/10180/0/Kirje%20Baktiivimallista/697c2cfe-3a72-4116-8e05-eb18f4c8cfb0 (luettu 17.6.2020).

¹⁶⁴ Raportissa ei eritelty tarkemmin syitä sille miksi näihin ryhmiin kuuluvilla oli muita useammin vaikeuksia täyttää ‘aktivointikriteerit’, mutta yleisesti ottaen näillä ryhmillä on muita suurempia vaikeuksia työllistymisessä. Tomi Kyyrä et al., *Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, 2019, p. 15–16.

¹⁶⁵ P. Honkanen, *Perusturvan kehitys 2010–2020*, SOSTE ry, 2020, p. 8.

¹⁶⁶ Perusturvan riittävyys III arviointiryhmä, *Perusturvan riittävyys arviointiraportti 2015–2019*, p. 40.

¹⁶⁷ Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela, Toimeentulotuen saajat, teoksessa Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela (eds.), *Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2019:28, saatavilla osoitteessa julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161459/28_2019_Toimeentulotuen%20saajien%20elaman_tilanne%20asuminen%20ja%20tyonteko.pdf, p. 16–17.

¹⁶⁸ Kela, Toimeentulotuki – etuusohje etuuskäsittelijöille, 26.5.2021.

¹⁶⁹ Kela, Eligibility requirements for applicants under 25 years, päivämätön, kela.fi/web/en/eligibility-requirements-for-applicants-under-25-years (luettu 23.2.2021).

ollut pyrkimys kannustaa nuoria kouluttautumaan ja torjua syrjäytymistä. Perustuslakivaliokunta on perustellut rajausta esimerkiksi sillä, että näin ehkäistään, ettei työttömyysetuudesta tule käytännössä sitä matalamman tason opintotuen korvaajaa.¹⁷⁰ Todellisuudessa syrjäytymisvaarassa olevat nuoret eivät kuitenkaan aloita tutkintoon johtavaa koulutusta vaan ennemmin jättäytyvät pois etuuksien piiristä.¹⁷¹ Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän tutkimuksen mukaan ikään perustuvat rajoitukset eivät ole johtaneet haluttuun lopputulokseen, eli nuorten työllisyys tai nuorten suorittamat tutkinnot eivät ole lisääntyneet toivotusti.¹⁷² Nuorten sulkeminen etuuksien ulkopuolelle ei siten ole perusteltua.

*”Kun jäin työttömäksi enkä saanutkaan työttömyystukea, se turhautti, hämmensi ja vähän suututti. **Mulle tuli siitä isoja ongelmia, piti yrittää elää pelkällä asumistuella ja päättää, maksanko sillä edes osan vuokrasta vai ostanko ruokaa.** Multa meni asunto alta. Olin just jäänyt työttömäksi ja muutenkin vähän hukassa. Se ei ollenkaan helpottanut sitä tilannetta, että ei oikeasti ollut resursseja mihinkään.”*

Amanda, 19-vuotias, joka keskeytti lukion osin rahanpuutteen vuoksi ja jäi työttömäksi pian sen jälkeen.

Ikäperustaisten rajoitteiden vuoksi kaikki nuoret työttömät eivät saa ensisijaista sosiaaliturvaetuutta¹⁷³ ja heidän on siksi pakko turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen, joka on alun perin tarkoitettu poikkeuksellisiin tilanteisiin.¹⁷⁴ Yli 43 000 tuhatta nuorta joutui turvautumaan toimeentulotukeen ainakin kuukauden verran vuosien 2017–2018 aikana.¹⁷⁵ Suurin osa nuorista toimeentulotuen saajista on työttömiä, mutta työttömyysturvan tiukat ehdot (pitkä odotusaika ja velvoite hakea koulutukseen) aiheuttavat sen, etteivät he saa työttömille tarkoitettua työttömyysturvaa.¹⁷⁶ Toimeentulotuki on tasoltaan liian matala turvaamaan asianmukaista

¹⁷⁰ Perustuslakivaliokunta, Valiokunnan lausunto PeVL 19/2018 vp HE 59/2018 vp, eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_19+2018.aspx

¹⁷¹ Simo Aho et al., *Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2012, 2012, <https://tem.fi/documents/1410877/3342347/Nuorten+ty%C3%B6markkinatukioikeus+ja+koulutukseen+hakeutuminen+13022012.pdf>, p. 228–229.

¹⁷² Tämän tutkimuksen julkaisun jälkeen koulutuspolitiikassa on tapahtunut useita muutoksia, kuten opintoetuuksien leikkaukset ja korkeakoulujen ensikertalaisikiintiöiden käyttöönotto. Simo Aho et al., *Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen*, 2012, p. 257.

¹⁷³ Tuija Korpela, ”Tulottomien” kotitalouksien määrä kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa, Kelan tutkimusblogi, 14.12.2017, blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/4341

¹⁷⁴ Tuija Korpela ja Simo Raittila, Välinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella, 2020, p. 414, 422.

¹⁷⁵ Tuija Korpela ja Simo Raittila, Välinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella, 2020, p. 401.

¹⁷⁶ Simo Raittila et al., *Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti*, 2018, p. 4, 43.

toimeentuloa ja sitä täytyy yleensä hakea uudelleen joka kuukausi – eli nuorten suuri toimeentulotuen tarve on ongelmallista sekä riittävyden että saatavuuden osalta. Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että syitä nuorten ”toimeentulotukiriippuvuuteen” ja keinoja sen vähentämiseksi tullaan selvittämään.¹⁷⁷

Toimeentulotuen alentamispäätökset koskettavat eniten juuri alle 25-vuotiaita.¹⁷⁸ Monet nuoret eivät täytä toimeentulotuen vaatimuksia: he ovat esimerkiksi kieltäytyneet koulutuksesta tai työstä tai keskeyttäneet sen ilman perusteltua syytä, jolloin toimeentulotuen perusosaa voidaan leikata heiltä 20 tai jopa 40 prosenttia.¹⁷⁹ Erytisen paljon toimeentulotuen leikkauksia tehdään niille, jotka ovat joutuneet elämän toimeentulotuen varassa läpi vuoden: 28 prosenttia tällaisista nuorista aikuisista saa alennettua toimeentulotukea.¹⁸⁰ Kahdeksan prosenttia kaikista alle 25-vuotiaista saa alennettua tukea - nuorten aikuisten toimeentulotukea alennetaan siis merkittävästi useammin kuin muiden tukea saavien, joista tukea on alennettu vain kahdella prosentilla.¹⁸¹ Kelan tutkimuksen mukaan nuorten parissa työskentelevät sosiaalityöntekijät suhtautuvat toimeentulotuen alentamiseen kriittisesti, eikä suurin osa heistä usko tuen alentamisella olevan toivottua vaikutusta nuoriin.¹⁸²

Eläkeläiset kamppailevat terveyskulujen kanssa

- ✓ YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (2021): Komitea suositteli, että Suomi vähentää hoivavelvoitteiden aiheuttamien työllisyyskatkosten negatiivisia vaikutuksia naisten eläkekertymään.¹⁸³
- ✓ YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (2014): Komitean mukaan vähimmäistason eläke-etuudet eivät riitä kattamaan todellisia elinkustannuksia.¹⁸⁴

. [– –] 2019, p. 160.

¹⁷⁸ Tämä tutkimus toteutettiin hyödyntämällä tilastoaineistoja aikaväliltä marraskuu 2017 - lokakuu 2018. Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit*, Kela, 2020, p. 365–366.

¹⁷⁹ Second expert group for evaluation of the adequacy of basic social security, *Adequacy of basic social security in Finland 2011-2015*, 2015, p. 35.

¹⁸⁰ Nuorilla tarkoitetaan tässä alle 25-vuotiaita. Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, 2020, p. 367.

¹⁸¹ Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, 2020, p. 379.

¹⁸² Simo Raittila et al., Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti, 2018, p. 15.

¹⁸³ TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/7, 2021.

¹⁸⁴ TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/6, 2014.

- ✓ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (2014): Komitean mukaan takuueläkkeen taso on liian matala.¹⁸⁵

”Välillä ei saa öitä nukuttua, kun pitää miettiä, että miten nuo eurot riittävät. Välillä saa olla oikeasti katkera, että niin nuoresta kun on töitä tehnyt, monta kymmentä vuotta ja eläke on noin pieni. Mietin, että menisin vielä töihin, vaikka työtilanne onkin huono. Ei rahaa tietenkään kylvää voi, mutta joku elämisen taso pitäisi rahallisesti olla, se vaikuttaa mielenterveyteen ja joka asiaan tosi paljon.”

65-vuotias eläkeläinen, joka asuu yhdessä miehensä kanssa Hämeessä.

Riittämättömät eläkkeet aiheuttavat huomattavia vaikeuksia joillekin iäkkäille. Vuodelta 2019 olevan tutkimuksen mukaan lähes 40 prosenttia ruoka-apun saajista on eläkeläisiä.¹⁸⁶ Saman tutkimuksen mukaan lähes kaikki ruoka-apun varassa olevat eläkeläiset tarvitsivat ruoka-apua pitkäaikaisesti ja 47 prosenttia heistä oli turvautunut ruoka-apuun yli kolmen vuoden ajan.¹⁸⁷ Ruoka-apua saavat eläkeläiset pitävät ruoka-apua välttämättömänä jokapäiväisen selviytymisensä kannalta.¹⁸⁸ Tarve ruoka-apuun liittyy eläkeläisillä usein terveydenhoitokustannuksiin ja korkeisiin asumiskustannuksiin suhteessa tuloihin.¹⁸⁹

Suomessa on kaksi eläkejärjestelmää: kansaneläke ja ansiosidonnainen eläke. Kansaneläke turvaa perustoimeentulon niille, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen eläkkeeseen tai joiden ansiosidonnainen eläke on hyvin pieni.¹⁹⁰ Molemmat järjestelmät kattavat vanhuuseläkkeen, työkyvyttömyyseläkkeen sekä leskeneläkkeen. Vuonna 2021 Kelan myöntämä kansaneläke oli 593,97–665,29 euroa kuussa.¹⁹¹

Vuonna 2011 otettiin käyttöön kansaneläkettä täydentävä takuueläke.¹⁹² Se tarjoaa vähimmäistason eläkkeen matalan tulotason eläkeläisille, joiden työ- tai kansaneläkkeet ovat alle 837,59 euroa kuussa (vuonna 2021).¹⁹³ Kaikki takuueläkkeeseen oikeutetut eivät kuitenkaan syystä tai toisesta hae sitä; vuonna 2021 Kela löysi 9 542 takuueläkkeeseen oikeutettua ihmistä,

¹⁸⁵ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 9.9.2014.

¹⁸⁶ Tuomo Laihiala, Eläkeläiset hyväntekeväisyysruoka-apun asiakkaina, 2019, p. 445.

¹⁸⁷ Tuomo Laihiala, Eläkeläiset hyväntekeväisyysruoka-apun asiakkaina, 2019, p. 446.

¹⁸⁸ Tuomo Laihiala, Eläkeläiset hyväntekeväisyysruoka-apun asiakkaina, 2019, p. 453.

¹⁸⁹ Tuomo Laihiala, Eläkeläiset hyväntekeväisyysruoka-apun asiakkaina, 2019, p. 452–453.

¹⁹⁰ Eläketurvakeskus, National and guaranteed pensions supplement small earnings-related pensions, 4.1.2020, tyoelake.fi/en/what-are-pensions/national-and-guarantee-pensions-supplement-low-income/ (accessed on 8 March 2021).

¹⁹¹ Kela, Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2021, 28.12.2020.

¹⁹² Pertti Honkanen, *Perusturvan kehitys 2010–2020*, 2020, p. 11.

¹⁹³ Kela, Takuueläke, päivämätön, kela.fi/takuuelake (6.4.2021).

jotka eivät olleet hakeneet sitä.¹⁹⁴ Syitä tähän ei tarkalleen tiedetä, mutta taustalla saattaa olla tiedonpuute tai hakemisen vaikeus. Yksi haastattelemistamme sosiaalityöntekijöistä kertoi, että jotkut ruoka-apua hakevat eläkeläiset eivät tiedä etuuksista, joihin saattavat olla oikeutettuja, kuten toimeentulotuesta.¹⁹⁵

Sanna Marinin hallitus on todennut, että se selvittää niiden eläkeläisten tilannetta, joiden kokonaistulot jäävät alle takuueläkkeen tason.¹⁹⁶

Pienituloisten iäkkäiden ihmisten määrä on lisääntynyt 1990-luvun puolivälistä lähtien, jolloin 15,6 prosenttia yli 75-vuotiaista oli pienituloisia.¹⁹⁷ Vuoteen 2017 mennessä heitä oli jo 21,6 prosenttia, eli 105 000 ihmistä.¹⁹⁸ Naisilla on miehiin verrattuna kaksinkertainen köyhyysriski, ja naisten ansiosidonnainen eläke on keskimäärin vain 58 prosenttia miesten eläkkeistä.¹⁹⁹ Näille eroille on monia syitä, kuten sukupuolittuneet palkkaerot ja epätasa-arvo hoivavastuissa perheiden sisällä.²⁰⁰

Viimeisimmän perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan eläkeläisten perusturva on riittävää kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettien valossa.²⁰¹ Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit eivät kuitenkaan välttämättä vastaa eläkeläisten todellisia terveydenhoitokustannuksia.

Terveydenhoitokustannukset vaikuttavat eläkeläisten tulojen riittävyyteen; korkeiden kustannusten vuoksi monen eläkeläisen tulot eivät riitä kohtuulliseen minimikulutukseen.

Vuoden 2018 kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetti yli 65-vuotiaalle yksin elävälle naiselle sisältää 43 euroa kuussa (516 euroa vuodessa) lääkärinkäyntejä, lääkkeitä ja terveydenhoitotarvikkeita varten.²⁰² Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean mukaan pelkästään keskimääräiset lääkekulut (sisältäen useimmat, mutta ei kaikkia lääkkeitä) yli 75-vuotiaille on 922,5 euroa vuodessa.²⁰³

Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettien mukainen tulotaso ei todennäköisesti kattaisi monilla eläkeläisillä terveydenhoito- ja muita elämisen kustannuksia senkään jälkeen, kun lääkkeiden maksukatto on ylittynyt – eikä vähiten siksi, että lääkekatto ei kata kaikkia lääkkeitä.

¹⁹⁴ Kela, Takuueläke on hakematta noin 9 500:lla eläkeläisellä, 30.3.2021, kela.fi/ajankohtaista-henkilöasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/takuuelake-on-hakematta-noin-9-500-lla-elakelaisella (luettu 6.4.2021).

¹⁹⁵ Sosiaalityöntekijän haastattelu, 01/2021.

¹⁹⁶ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma ”Osallistava ja osaava Suomi”, 2019, p. 158.

¹⁹⁷ Kela, Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2017.

¹⁹⁸ Kela, Tuloerot (kansainvälinen vertailu) 2017.

¹⁹⁹ Karoliina Koskenvuo, Naisten ja miesten eläkkeissä selvä ero – sen kaventaminen vaatii monipuolisia toimia, Kela tutkimusblogi, 8.1.2020, tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5130

²⁰⁰ Karoliina Koskenvuo, Naisten ja miesten eläkkeissä selvä ero – sen kaventaminen vaatii monipuolisia toimia, 8.1.2020.

²⁰¹ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 51.

²⁰² Anna-Riitta Lehtinen ja Kristiina Aalto, Kohtuullisen minimin viitebudjettien laadinta ja käyttö, 2019, p. 18.

²⁰³ Hanna-Mari Jauhonen ja Johanna Jyrkkä, Monilääkitys ja lääkekustannukset kasvussa iäkkäillä, Fimea, Sic! 3/2020, sic.fimea.fi/arkisto/2020/3_2020/palstat/-/monilaakitys-ja-laakekustannukset-kasvussa-iaakkailla

Valtioneuvoston kanslian teettämän kyselyn mukaan useampi kuin joka kymmenes iäkäs pienituloinen vastaaja ei ollut voinut käydä lääkäriillä rahanpuutteen vuoksi.²⁰⁴

Sairastuneille etuusjärjestelmä on monimutkainen ja tuki riittämätöntä

- ✓ YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (2014): Komitean mukaan vähimmäistason sairausetuudet ovat riittämättömiä kattamaan todelliset elinkustannukset.²⁰⁵
- ✓ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (2014): Komitean mukaan takuueläkkeen taso ja vähimmäismääräiset sairaus- ja kuntoutusetuudet ovat riittämättömiä.²⁰⁶
- ✓ Perustuvan riittävyyden arviointiraportti (2019): Asiantuntijaryhmän mukaan vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavien tulotaso ei riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettia.²⁰⁷

”Kuun lopussa ei jää kymppin kymppiä tai euron euroa tilille, vaan edellistenkin kuukausien kuluja on vielä. Perhe, vävy ja tytär ovat auttaneet ostamaan verenpainelääkkeitä. Mutta olen joutunut sietämään sitä, ettei ole [lääkkeitä], ettei saa rahaa kuin vasta kolmen tai neljän päivän päästä.”

Timo, 55-vuotias työkyvyttömyyseläkkeellä elävä, joka joutuu turvautumaan perheeseensä ja ruoka-apuun elääkseen.

Ihminen voi kohdata sairautta tai työkyvyttömyyttä monenlaisissa elämäntilanteissa, eikä niitä kaikkia esitellä tässä. Kuitenkin lähes kaikkia koskettaa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuteen ja vähimmäistason etuuksien riittämättömyyteen liittyvät ongelmat.

Työkyvyttömyydelle on monia määritelmiä. Sairausvakuutuslain mukaan työkyvyttömyys on sitä, että ihminen ei kykene suoriutumaan omassa nykyisessä työssään tai sen kaltaisessa työssä.²⁰⁸ Lain mukaan ihminen on oikeutettu väliaikaisen työkyvyttömyyden aikana joko

²⁰⁴ Maria Valavuo, *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2018, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160727/30-2018-Asiakasmaksut.pdf>, p. 120.

²⁰⁵ CESCR, E/C.12/FIN/CO/6, 2014.

²⁰⁶ European Committee of Social Rights, No. 88/2012 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on the Merits, 9.9.2014.

²⁰⁷ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 5.

²⁰⁸ Sairausvakuutuslaki (1224/2004), 8 luku, 4 §.

vähimmäismääräisenä tai ansiosidonnaisena maksettavaan sairauspäivärahaan.²⁰⁹ Vuonna 2021 sairauspäiväraha oli minimissään 29,05 euroa päivässä eli keskimäärin 726 euroa kuukaudessa.²¹⁰

Vähimmäismääräinen **sairauspäiväraha** on tasoltaan liian matala ja moni sairas ihminen joutuu sinnittelemään arjessaan ilman riittäviä resursseja elämänsä perusedellytyksien turvaamiseen. Vuonna 2018 yli kolmannes vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajista joutui turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen.²¹¹ Vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavat ovat tyypillisesti nuorempia kuin etuuden saajat keskimäärin, kun huomioon otetaan myös ansiosidonnaisella sairauspäivärahalla olevat, ja heidän sairautensa liittyvät usein mielenterveyteen.²¹²

Sairauspäivärahaa voi saada 300 työpäivän ajan, jonka jälkeen etuutta saa saman sairauden vuoksi vain, jos on ollut välillä töissä tai mikäli tilapäisen työkyvyttömyyden taustalla on jokin toinen sairaus kuin minkä perusteella etuutta on aiemmin myönnetty.²¹³ Sairauspäiväraha on tarkoitettu tilapäisiä sairauksia varten, mutta sen enimmäisajan tiukka rajaaminen on kohtuutonta, sillä sairaudet voivat kestää kauemmin tai uusiutua. Mikäli ihminen on yhä sairas enimmäisajan täyttyttyä, vaihtoehtoina on esimerkiksi hakea työkyvyttömyyseläkettä, jäädä työttömäksi ja hakea työttömyysetuuksia tai hakea kuntoutusrahaa kuntoutuksen ajaksi.²¹⁴

Työkyvyttömyyseläkkeen hakijamäärät ovat olleet kasvussa ja myös myönnettyjen työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on noussut viime vuosina. Esimerkiksi vuonna 2019 yli 20 000 ihmistä siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle.²¹⁵ Mielenterveyden häiriöt ovat yleisin syy työkyvyttömyyseläkkeelle, erityisesti alle 35-vuotaiden joukossa, joiden työkyvyttömyyseläkkeistä 80 prosenttia johtuu mielenterveyssyistä.²¹⁶

Työkyvyttömyyseläke on vanhuuseläkkeen tapaan ansiosidonnainen, mutta mikäli tulot ovat jääneet matalaksi, on eläke vähintään takuueläkkeen tasoinen (837,60 euroa kuussa vuonna

²⁰⁹ Kela, Amount and payment of sickness allowance, 2021, kela.fi/web/en/sickness-allowance-amount-and-payment (luettu 26.3.2021).

²¹⁰ Susanna Munkkila ja Jussi Tervola, *Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, 2021, p. 6, 14.

²¹¹ Jenni Blomgren ja Tuija Korpela, Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha ajaa usein myös toimeentulotuelle, Kelan tutkimusblogi, 1.6.2018, sosiaalivakuutus.fi/vahimmaismainen-sairauspaivaraha-ajaa-usein-toimeentulotuelle/

²¹² Jenni Blomgren ja Tuija Korpela, Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha ajaa usein myös toimeentulotuelle, 1.6.2018.

²¹³ Sairausvakuutuslaki (1224/2004), 8 luku, 8 § ja 9 §.

²¹⁴ Kela, Disability pension and rehabilitation subsidy, päiväämätön, kela.fi/web/en/disability-pension-and-rehabilitation-subsidy (luettu 10.6.2021).

²¹⁵ Eläketurvakeskus, Suomen työeläkkeensaajat 2019, 2020, julkari.fi/bitstream/handle/10024/140200/suomen-tyoelakkeensaajat-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y, p. 12.

²¹⁶ Mielenterveyshäiriöt olivat perusteena 33 prosentissa työkyvyttömyyseläkepääöksistä vuonna 2019. Tuki- ja liikuntaelinten sairaudet mainittiin perusteena 31 prosentissa päätöksistä. Yleisin mielenterveysperustainen työkyvyttömyyseläkkeen syy oli masennus. Eläketurvakeskus, Mental disorders the most common reason for retirement on a disability pension, 8.4.2020, etk.fi/en/topical-issues/mental-disorders-the-most-common-reason-for-retirement-on-a-disability-pension/ (luettu 15.4.2021).

2021).²¹⁷ Takuueläke on pieni ja sen riittämättömyys aiheuttaa ongelmia vanhuuseläkeläisten lisäksi myös työkyvyttömille.

Työkyvyttömyyseläke on saatavilla joko pysyvänä tai määräaikaisena. Määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä kutsutaan kuntoutustueksi ja tavoitteena on kuntoutua takaisin työelämään.

Osa-aikaista työkyvyttömyyseläkettä voi saada vain ansiosidonnaisena, sillä pelkän kertyneen kansaneläkkeen perusteella laskettavan eläkkeen ei katsota riittävän elämiseen.²¹⁸ Käytännössä tällä estetään pienituloisten pääsy osa-aikaeläkkeelle. Se on ongelmallista, koska osa-aikaisen eläkkeen tarve voi syntyä myös pienituloiselle.

Työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisessä otetaan terveydentilan lisäksi huomioon hakijan työhistoria, kyky työskennellä nykyisessä työssä sekä muut seikat, jotka vaikuttavat hakijan kykyihin ansaita elantonsa työskentelemällä.²¹⁹ Hakijan täytyy itse kyetä kuvailemaan sairauttaan ja arvioida kykyään selviytyä työssään.²²⁰ Tämä voi olla haastavaa ihmisille, joilla on fyysisiä sairauksia tai mielenterveyden häiriöitä.

Päätös työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisestä tehdään hoitavan lääkärin antaman lausunnon perusteella.²²¹ Työssäkäyvien osalta päätös tehdään työeläkelaitoksessa ja jos työhistoriaa ei juuri ole, päätöksen tekee Kela.²²² Työttömien voi olla vaikeampaa saada kunnollista lääkärinlausuntoa, sillä heillä ei ole pääsyä työterveyshuoltoon, jossa olisi osaamista juuri heidän ammattinsa kannalta oleellisen työkyvyn arvioimiseen, eikä heillä välttämättä ole vakiintuneita hoitosuhteita.²²³ On myös vaikeampaa arvioida työttömien työkyvyttömyyttä, sillä ei ole nykyistä tai välttämättä viimeaikaistakaan työtä, jonka vaatimuksiin hakijan työkykyä voitaisiin verrata.²²⁴ Näiden syiden

²¹⁷ Kela, Työkyvyttömyyseläke ja kuntoutustuki, 2021, kela.fi/tyokyvyttomyyselake-ja-kuntoutustuki (luettu 18.3.2021); Susanna Mukkila ja Jussi Tervola, *Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan*, 2021, p. 5.

²¹⁸ Tuija Oivo ja Raija Kerätär, Selvityshenkilöiden raportti - Osatyökykyisten reitit työllisyyteen, Sosiaali- ja terveysministeriön muistioita 43/2018, julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161151/STM%20rap%2043%202018%20Osatyokykyisten%20reitit%20tyollisyyteen.pdf?sequence=4&isAllowed=y, p. 59.

²¹⁹ Mikko Laaksonen ja Heidi Nyman, Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuuden kasvu 2007–2016, *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):5–6, julkari.fi/bitstream/handle/10024/137211/YP1805-6_Laaksonenym.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 544; Kansaneläkeläki (2007/568), 3 luku, 12 §.

²²⁰ Eläketurvakeskus, When your working ability has been reduced, 31 December 2020, tyoelake.fi/en/different-pensions/disability-pension-if-your-working-ability-has-been-reduced/#title (luettu 8.2.2021).

²²¹ Anne Määttä, *Perusturva ja poiskäännyttäminen*, Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2021, theseus.fi/bitstream/handle/10024/140360/A_36_ISBN%209789524931762.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 88.

²²² Anne Määttä, *Perusturva ja poiskäännyttäminen*, 2021, p. 88.

²²³ Anne Määttä, *Perusturva ja poiskäännyttäminen*, 2021, p. 88–89; Riku Perhoniemi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen?, *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):2, julkari.fi/bitstream/handle/10024/136252/YP1802_Perhoniemiym.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 119.

²²⁴ Riku Perhoniemi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen?, *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):2, julkari.fi/bitstream/handle/10024/136252/YP1802_Perhoniemiym.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 119.

vuoksi jotkut työttömänä olleet eivät välttämättä saa työkyvyttömyyseläkettä, vaikka terveydentilan perusteella siihen voisi olla aihetta.

”Olen jo vuosien ajan pyytänyt, että minulle tehtäisiin työkykyselvitys. Kela sanoo, että sen tekee Helsingin kaupunki, mutta kaupungin lääkäri sanoo, ettei me sellaisia tehdä.”

Hanna, 57-vuotias helsinkiläinen yksinhuoltaja, joka on osa-aikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä.

Työkyvyttömyyseläkehakemus voidaan hylätä esimerkiksi, jos hakijan työkyvyn ei katsota alentuneen tarpeeksi, riittävän pitkäksi aikaa tai mikäli hakijan työkyvyttömyyden aiheuttajana ei todeta olevan jotain selkeää sairautta.²²⁵ Vaikka myöntökriteereitä ei ole muutettu, hylättyjen hakemusten määrä on kasvanut viime vuosikymmeninä, eikä tälle ole löydettävissä yksittäistä selvää syytä. Mahdollisia selittäviä tekijöitä voivat olla ratkaisukäytäntöjen asteittainen tiukentuminen, hakijoiden työkyvyn parantuminen tai yhteiskunnallinen pyrkimys jäljellä olevan työkyvyn mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen.²²⁶ Ne hakijat, joiden hakemus hylätään, ovat tyypillisesti matalammin koulutettuja, kokeneet työttömyyttä ja heillä on useita sairauksia.²²⁷

Pitkäaikaistyöttömien²²⁸ työkyvyttömyyshakemukset hylätään muita todennäköisemmin ja heidän onkin vaikeampaa päästä työkyvyttömyyseläkkeelle. Hylkäämisen todennäköisyys vaihtelee eri tutkimuksissa. Eräässä tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin Kelan vuonna 2014 tekemiä eläkepäätöksiä, pitkäaikaistyöttömien hakemuksista hylättiin 87 prosenttia, eli merkittävästi enemmän kuin työssäkävien hakemuksia, joista hylättiin 31 prosenttia.²²⁹ Toisessa tutkimuksessa tarkasteltiin työeläkelaitosten vuonna 2016 tekemiä päätöksiä, joista pitkäaikaistyöttömien hakemuksista oli hylätty 38 prosenttia keskimääräisen hylkäysosuuden ollessa 28 prosenttia.²³⁰

Ihmiset palaavat harvoin työelämään sen jälkeen, kun heidän työkyvyttömyyseläkehakemuksensa hylätään.²³¹ Kun tutkittiin vuonna 2010 kielteisen päätöksen saaneita, heistä 43 prosenttia sai

²²⁵ Mikko Laaksonen ja Heidi Nyman, Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuuden kasvu 2007–2016, 2018, p. 554.

²²⁶ Mikko Laaksonen ja Heidi Nyman, Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuuden kasvu 2007–2016, 2018 (previously cited), p. 552.

²²⁷ Riku Perhonneimi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen?, 2018.

²²⁸ Pitkäaikaistyöttömäksi lasketaan henkilö, joka on ollut työttömänä yli vuoden ajan.

²²⁹ Riitta Huurinainen, Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäykset ja niiden vakuutuspiirikohtainen vaihtelu, Turun yliopisto, 2016, utu.fi/sites/default/files/public%3A/media/file/Huurinainen_Riitta.pdf, p. 45–46.

²³⁰ Mikko Laaksonen ja Heidi Nyman, Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuuden kasvu 2007–2016, Yhteiskuntapolitiikka 83 (2018):5-6, julkari.fi/bitstream/handle/10024/137211/YP1805-6_Laaksonenym.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 547.

²³¹ Jenni Blomgren et al., Työttömyys ja työkyvyttömyys kietoutuvat yhteen – työttömien työkykyä tuettava varhaisessa vaiheessa, Tackling Inequalities in Time of Austerity, Policy Brief 5/2020, Turun yliopisto, blogit.utu.fi/tita/wp-content/uploads/sites/45/2020/12/Blomgren-ym.pdf

alkuperäisen hylkäyksen jälkeisinä vuosina joko kuntoutustukea tai myönteisen päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä.²³² Yli 70 prosenttia hylkäyksen saaneista sai jossain kohtaa seuraavan neljän vuoden aikana työttömyysetuuksia.²³³ Toimeentulon turvaaminen työttömyysetuudella muuttaa heidän statuksensa sairaasta työttömäksi ja mukana tulevat työnhakijan velvollisuudet, vaikka terveydentila ei olisi parantunut lainkaan. Tämä voi johtaa sosiaaliturvan hetkelliseen menettämiseen, mikäli henkilölle tarjotaan työtä tai aktivointitoimenpiteitä, joiden tekeminen ei terveydentilan vuoksi ole mahdollista.²³⁴ Näiden ihmisten tilannetta vaikeuttaa entisestään se, että tultuaan luokitelluksi työttömäksi työkykyrajoitteistaan huolimatta, on heidän jatkuvasti haettava uudelleen erilaisia tukia ja palveluita.²³⁵

Eri tutkimusten mukaan Suomessa on vuosittain noin 1 500–5 300 ihmistä, joiden työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty ja joiden virallinen status on työtön, mutta jotka ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä – he elävät kierteessä, jossa toimeentulo koostuu vaihtelevasti työttömyysetuuksista ja toisinaan sairauspäivärahasta.²³⁶ Joidenkin arvioiden mukaan tällaisessa tilanteessa saattaa olla vielä merkittävästi enemmänkin.²³⁷ Näillä ihmisillä voi olla huomattavia vaikeuksia saada asianmukaisia etuuksia.²³⁸

STM:n teettämässä tutkimuksessa arvioitiin, että Suomessa on noin 27 000 työttömäksi luokiteltua ihmistä, joiden terveydentila on niin heikko, etteivät he kykenisi ottamaan vastaan työtä, vaikka sitä heille tarjottaisiin.²³⁹

*”Sairastuttuani olin ensin sairauspäivärahalla. Sen jälkeen kuntoutustuki ensin hylättiin, sitten sain erikoislääkärin lausunnolla kuntoutustuen. **Se myönnettiin liian vähäksi aikaa ja katkaistiin kesken, kun kuntoutuksessa oli päästy alkuun.** [--] Tosi tarkan lääkärinlausunnon ja ammatillisen kuntoutuksen selvityksen mukaan olen työkyvytön kaikkiin töihin. Tarvitsen henkilökohtaista avustajaa arjesta selviytymiseen.*

*Jouduin työttömyysturvalle niin huonossa tilanteessa, etten pysty itse täyttämään niitä lomakkeita, joilla sitä haetaan, mun pitää sanella niitä [avustajalle] ja se on todella raskasta. **Kuntoutumisen sijaan kaikki voimat menee byrokratiavääntöön, josta en itse edes suoriudu.** Mua vaadittiin eläkelaitoksen toimesta menemään*

²³² Riku Perhonneimi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepääätöksen jälkeen?, 2018, p. 122.

²³³ Riku Perhonneimi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepääätöksen jälkeen?, 2018, p. 122.

²³⁴ Riku Perhonneimi et al., Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepääätöksen jälkeen?, 2018, p. 120.

²³⁵ J. Blomgren ja I. Hiljanen, Työtön vai työkyvytön?, Kela tutkimusblogi, 5.11.2020, tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5606

²³⁶ Luku perustuu eri tutkimustulosten yhdistämiseen. Sosiaaliturvakomitea, Työkyvyttömät työttömät, aineistopohjainen tarkastelu, 2.11. 2020, saatavilla osoitteessa stm.fi/documents/1271139/43525953/Liite+5+Ty%C3%B6kyvytt%C3%B6m%C3%A4t+ty%C3%B6tt%C3%B6m%C3%A4t+Aineistopohjainen+tarkastelu.pdf

²³⁷ Tuija Oivo ja Raija Kerätär, *Selvityshenkilöiden raportti - Osatyökykyisten reitit työllisyyteen*, 2018, p. 22.

²³⁸ Anne Määttä, *Perusturva ja poiskäännyttäminen*, 2012, p. 87.

²³⁹ Tuija Oivo ja Raija Kerätär, *Selvityshenkilöiden raportti - Osatyökykyisten reitit työllisyyteen*, 2018, p. 87.

*takaisin töihin tekemään 20 tuntia viikossa tietokoneitä tilanteessa, jossa en pysty kirjoittamaan edes yhtä sähköpostia. Se oli aivan absurdia. Pitää sanoa TE-toimistolle, että olen valmis vastaanottamaan työkykyäni vastaavaa kokoaikatyötä ja sitten riippuu virkailijasta, miten sua kohdellaan. On jatkuvasti kriisitilanne ja hätä. **Juridinen asema ei vastaa terveydentilaani, ja sen seurauksena tulevat mahdottomat juridiset vaatimukset syrjäyttää.**”*

Antti, ennen asiantuntijatyötä tehnyt helsinkiläinen, joka on sairastuttuaan kamppaillut sekä kuntoutuksen että sosiaaliturvajärjestelmän kanssa. Tosiasiallisesti työkyvytön mutta järjestelmän silmissä työtön.

Kuntoutusrahaa voi saada niiltä päiviltä, jolloin on aktiivisessa kuntoutuksessa.²⁴⁰ Kuntoutusrahaa voi saada ansiosidonnaisena tai vähimmäismääräisenä.²⁴¹ Vähimmäismääräinen kuntoutusraha on kuitenkin tasoltaan alhainen, sillä lähes puolet (47,3 prosenttia vuonna 2017) sitä saaneista joutui turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen.²⁴²

Sairauteen liittyviä etuuksia saavien alle 25-vuotiaiden määrä kasvoi tasaisesti koko 2010-luvun ajan ja on tuplaantunut parin viime vuosikymmenen aikana.²⁴³ Vuosina 2005–2009 toteutetun seurantatutkimuksen mukaan yli puolet niistä, jotka saivat nuorten kuntoutusrahaa alle 20-vuotiaana, siirtyivät työkyvyttömyyseläkkeelle pian sen jälkeen, kun oikeus nuorten kuntoutusetuuteen päättyi.²⁴⁴ Tämä voi olla merkki riittämättömistä kuntoutus- ja tukipalveluista tai vaikeuksista löytää työtä. Nuorten mielenterveyteen liittyvät työkyvyttömyyseläkkeet ovat jatkuvasti kasvussa.²⁴⁵ Nuorena vähimmäistasoiselle työkyvyttömyyseläkkeelle jääminen tarkoittaa monelle loppuelämän kestävää köyhyyttä.²⁴⁶

Sairausetuudet ovat vähimmäismääräisinä tasoltaan selvästi liian alhaisia, sillä viimesijaiseen toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan usein. Näitä etuuksia saavat ovat sairaita ja usein työkyvyttömiä, jonka vuoksi he eivät pysty paikkaamaan riittämätöntä toimeentuloaan työnteolla.

²⁴⁰ Kuntoutusrahaa voi myös saada siltä ajalta, kun odottaa kuntoutukseen pääsyä tai mikäli sairastuu kuntoutusjakson aikana. Kela, Rehabilitation allowance, päiväämätön, kela.fi/web/en/rehabilitation-allowance (luettu 15.4.2021).

²⁴¹ Kela, Amount and payment of rehabilitation allowances, päiväämätön, kela.fi/web/en/rehabilitation-allowance-waiting-period (luettu 15.4.2021).

²⁴² Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 40.

²⁴³ Karoliina Koskenvuo, Yhä useampi nuori päätyy työkyvyttömyyseläkkeelle, Kelan tutkimusblogi, 29.9.2017, tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4129

²⁴⁴ Karoliina Koskenvuo et al., Seurantatutkimus nuorten kuntoutusrahasta ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä, *Kuntoutus* 2011:3, saatavilla osoitteessa yhteisomedia.fi/files/attachments/kuntoutus-lehden_artikkelit/2011/koskenvuo-ym-katsaus.pdf, p. 28.

²⁴⁵ Kyösti Haukipuro et al., Mielenterveyden häiriöt vievät yhä useamman nuoren pois työelämästä, Kelan tutkimusblogi, 25.6.2019, tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5001

²⁴⁶ Karoliina Koskenvuo et al., Seurantatutkimus nuorten kuntoutusrahasta ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä, 2011, p. 30.

Sairaille perusturvan hakeminen ja saaminen on monimutkainen prosessi, ja aiheuttaa monenlaista väliinputoamista. Ongelmat kasaantuvat jo valmiiksi heikossa asemassa oleville.

*”Sairauteen liittyviä kuluja on kuukausittain paljon. Olen joutunut toimeentulotuelle, on vaikeaa ostaa edes kenkiä, kun tarvitsisin erityiskengät ja muita tukivälineitä. Valtaosa ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hakemuksistani on liittynyt kuntoutumiseen. Osa hakemuksista on hyväksytty, osa ei. **Tarvitsisin kuntoutustukea ja rahaa, jolla voisin tukea kuntoutumistani.** On vaikeaa tulla toimeen ja suoriutua laskuista.”*

Antti, ennen asiantuntijatoita tehnyt helsinkiläinen, joka on sairastuttuaan kamppaillut sekä kuntoutuksen että sosiaaliturvajärjestelmän kanssa.
Tosiasiallisesti työkyvyn mutta järjestelmän silmissä työtön.

Sukupuolittunut perusturva

Suomalaisessa lainsäädännössä sukupuoli tunnustetaan ensisijaisesti binäärisenä. Myös sosiaaliturvaan liittyvät tilastot ja tutkimukset ottavat huomioon lähinnä vain miehet ja naiset. Lisää tietoa ja tutkimusta kaivattaisiin siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmä toimii sukupuolivähemmistöjen, kuten transsukupuolisten ja muunsukupuolisten henkilöiden, kohdalla. Lisäksi toimeentuloon liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava laajemmin eri perhemuotojen, kuten sateenkaariperheiden, osalta.

Suurin osa perusturvaetuuksista ei ole varsinaisesti sukupuoliperustaisia, pois lukien jotkut perhe-etuudet. Silti sosiaaliturvaan liittyvä lainsäädäntö johtaa tilanteisiin, joissa sukupuoli vaikuttaa sosiaaliturvan saajiin. Naisilla on esimerkiksi usein miehiä pienemmät tulot, ja he saavat siksi todennäköisemmin vähimmäismäärisiä päivärahoja ansiosidonnaisten sijaan.

Naiset joutuvat turvautumaan perusturvaan useammin. Vuonna 2017 62 prosenttia perusturvan saajista oli naisia.²⁴⁷ Tähän vaikuttaa esimerkiksi naisten lyhyemmät työhistoriat, pienemmät ansiot sekä pidempi elinajanodote, jonka vuoksi heitä on eläkkeensaajissa enemmän.²⁴⁸ THL:n vuosina 2017–2018 tekemään kansalliseen kyselyyn vastanneista 20–54-vuotiaista naisista 31,2 prosenttia oli jäänyt rahanpuutteen vuoksi vaille ruokaa, lääkkeitä tai lääkärinkäyntejä, kun samanikäisillä miehillä luku oli 20,4 prosenttia.²⁴⁹

Miehet taas saavat todennäköisimmin toimeentulotukea ja työttömyystukea. Toimeentulotuen alentamispäätöksistä kaksi kolmasosaa tehdään miehille ja noin puolet kaikista toimeentulotuen

²⁴⁷ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 82–83.

²⁴⁸ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, p. 82.

²⁴⁹ O. Pentala-Nikulainen et al., *Kansallisen terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimus FinSoten perustulokset 2017–2018*, THL, saatavilla osoitteessa terveytemme.fi/finsote/2017-2018/index.html

leikkauksista osuu 18–30-vuotiaille miehille.²⁵⁰ Miehet ovat myös ylliedustettuina (63 prosenttia) niiden joukossa, jotka eivät saa palkkaa tai ensisijaisia etuuksia.²⁵¹ Miehillä tilanne myös pitkittyy helpommin, sillä vuoden vailla ansiotuloja ja ensisijaista sosiaaliturvaa olleista 70 prosenttia on miehiä ja suurin osa heistä on yksinasuvia.²⁵²

Yleinen asumistuki ja viimesijainen toimeentulotuki ovat kotitalouskohtaisia.²⁵³ Ne on tarkoitettu koko perheen yhteisiksi ja ne maksetaan yhdelle ihmiselle, vaikka etuuden määrä perustuu kotitalouden kokoon sekä yhteenlaskettuihin ansioihin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilö, jolla ei ole henkilökohtaisia tuloja tai varoja, saattaa olla täysin riippuvainen perheenjäsenen taloudellisesta avusta.

Kotitalouskohtaiset etuudet voivat mahdollistaa taloudellisen vallankäytön ja jopa taloudellisen väkivallan. Olisikin tärkeää, että jokaisella on omia, puolisoista riippumattomia taloudellisia resursseja. Kotitalouskohtaisuus vaikuttaa naisen ja miehen muodostamissa perheissä käytännössä enemmän naisiin ja saattaa jättää heidät kokonaan vaille omaa rahaa, sillä keskimäärin naiset ansaitsevat vähemmän ja ovat yleisemmin kotitalouden pienituloisin jäsen.²⁵⁴ Tutkimuksen mukaan raha on myös yksi tärkeimmistä syistä sille, miksi ihmiset eivät lähde väkivaltaisesta parisuhteesta.²⁵⁵

Kotitalouskohtaisuuden taustalla on oletama, että tulot jakautuvat perheiden sisällä tasaisesti ja puoliset elättävät toisiaan tarvittaessa. Avioliitoissa elatusvelvollisuus on, mutta avoliitossa asuvia ei laissa velvoiteta elättämään puolisoitaan. Silti etuusjärjestelmään sisältyy laaja elatusolettama. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ihmiset saattavat asua samassa asunnossa ilman, että he muodostavat pariskuntaa tai perhettä, ja on vaikeaa luotettavasti arvioida samassa asunnossa asuvien keskinäisen suhteen laatua.²⁵⁶ Käytännössä etuushakemusta arvioiva virkailija käyttää hyvin suurta harkintavaltaa tällaisissa arvioissa.

²⁵⁰ A. Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, p. 379.

²⁵¹ Tuija Korpela ja Simo Raittila, Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella, 2020, p. 399.

²⁵² Tuija Korpela ja Simo Raittila, Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella, 2020, p. 399.

²⁵³ Kela, Household, 5.12.2019, kela.fi/web/en/household; Kela, Who can get basic social assistance, 18.2.2021, kela.fi/web/en/social-assistance-who-can-get.

²⁵⁴ Tämä sukupuolittunut vaikutus on ollut myös päättäjien käsittelyssä, katso esimerkiksi: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta HE 231/2016, eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_231+2016.aspx, p. 19.

²⁵⁵ Anniina Kaittä, *Rahankonfliktit ja taloudellinen väkivalta parisuhteissa*, Turun yliopiston julkaisuja, 2017, utupub.fi/bitstream/handle/10024/133966/AnnalesC434Kaittä.pdf?sequence=2&isAllowed=y, p. 86.

²⁵⁶ Perustuslakivaliokunta, PeVL 17/2014 vp — HE 52/2014 vp, eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_17+2014.pdf

LUKU 4: KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET TOIMEENTULOON

Sekä koronapandemia että sen leviämisen estämiseksi tehdyt toimet ovat vaikuttaneet eniten niihin, jotka olivat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa.²⁵⁷ Helsinki Graduate School of Economicsin tekemän katsauksen mukaan COVID-19-tartuntoja esiintyi yleisimmin pienituloisilla ihmisillä vuonna 2020.²⁵⁸ Pandemian seurauksena yhä useampi on myös tarvinnut perusturvaetuuksia, joiden on tässä raportissa osoitettu olevan riittämättömiä turvaamaan taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien täysimääräistä toteutumista.

Pandemia on lisännyt työttömyyttä: vuoden 2020 lopulla työttömyysaste oli 7,8 prosenttia eli 1,8 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuotta aiemmin.²⁵⁹ Työllisyys heikentyi lähes kaikkialla mutta eniten työttömyys lisääntyi tyypillisesti matalapalkkaisilla aloilla, kuten palvelualalla.²⁶⁰ TSS-komitea on ilmaissut huolensa pandemian vaikutuksista työllisyyteen Suomessa, erityisesti sellaisten ryhmien työllisyyteen, joihin työttömyys on yleensä iskenyt, kuten nuoriin, vammaisiin henkilöihin, sairaisiin ja yli 50-vuotiaisiin ihmisiin sekä maahanmuuttajataustaisiin naisiin.²⁶¹

*”Kun sain taas töitä, niin olin siellä ehkä kolme viikkoa,
kun alkoi **massalomautukset** koronan vuoksi.”*

Amanda, 19-vuotias, joka keskeytti lukion osin rahanpuutteen vuoksi ja jäi työttömäksi pian sen jälkeen

Pandemia on vaikuttanut merkittävästi myös pienituloisiin lapsiperheisiin.²⁶² Pelastakaa Lapset ry:n 13–17-vuotiaille tekemän kyselyn mukaan 57 prosenttia pienituloisten perheiden lapsista oli huolissaan perheensä toimeentulosta ja 47 prosenttia koki, että perheen toimeentulo oli heikentynyt pandemian vuoksi (kaikkien vastaajien osalta huolissaan oli 21 prosenttia ja

²⁵⁷ Katso esimerkiksi: Lapsistrategian koronatyöryhmä, *Lapset, nuoret ja koronakriisi - Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi*, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2, julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162647/VN_2021_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 9.

²⁵⁸ Helsinki Graduate School of Economics, *Situation Room Report: The Corona Virus and Health Differences – In Which Socioeconomic Groups Have the Most Infections Been Observed in Finland?*, 14.1.2021, helsinkigse.fi/covid19-data-en/situation-room-report-the-corona-virus-and-health-differences-in-which-socioeconomic-groups-have-the-most-infections-been-observed-in-finland/

²⁵⁹ Tilastokeskus, Labour force survey December 2020.

²⁶⁰ Helsinki Graduate School of Economics, *Situation room report 21.1.2020 – latest developments in the labour market, households and firms*, 2020, helsinkigse.fi/covid19-data-en/11207/ (luettu 1.3.2021).

²⁶¹ CESCR, E/C.12/FIN/CO/7, 2021.

²⁶² Lisää tietoa: Anneli Miettinen et al., Vanhempainpäivärahan määrä lasketaan uudella tavalla – muutos heikentää lomautettujen ja työttömien tilannetta, Kelan tutkimusblogi, 22.5.2020, tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5332

heikentymistä oli kokenut 25 prosenttia).²⁶³ Palvelutarjonnan muutokset ovat myös vaikuttaneet osaan perheistä. Jotkut vanhemmat ovat joutuneet jäämään pois töistä hoitaakseen sairaita tai vammaisia lapsiaan, eivätkä he ole saaneet sosiaaliturvaetuuksia tältä ajalta.²⁶⁴

Perusturvan tarve on lisääntynyt pandemian aikana. Asumistuen ja toimeentulotuen saajamäärät lisääntyivät viisi prosenttia vuonna 2020 – näitä saavia kotitalouksia oli enemmän kuin koko 2000-luvulla tähän asti.²⁶⁵ Työttömyysetuuksien saajien määrä kasvoi 11 prosenttia, ja 24 prosenttia mikäli mukaan lasketaan yrittäjät, jotka saivat väliaikaisesti oikeuden työttömyystukeen pandemian aikaan.²⁶⁶ Etuuksien tarve lisääntyi erityisesti nuorten ja naisten joukossa.²⁶⁷ Niiden nuorten työttömien määrä, joiden pääasiallinen tulo oli toimeentulotuki vähintään neljän perättäisen kuukauden ajan, kasvoi 19 prosenttia.²⁶⁸ Pandemia vaikutti erityisesti huonompiosaisilla alueilla asuviin nuoriin: esimerkiksi Itä-Helsingissä joka kolmas nuori sai toimeentulotukea kesällä 2020.²⁶⁹

***”Se auttoi hurjasti, kun sain koronalisää toimeentulotukeen.
Kun sen sain, niin pystyin ostamaan leipää ja maitoa silloin kun tarvitsi,
ja sain maksettua laskut ajallaan. Ei se mihinkään ylimääräiseen riittänyt
tai mitään säästöön jäänyt, mutta ei ollut talous ihan niin tiukilla.
Stressiä oli huomattavasti vähemmän.”***

Hanna, 57-vuotias helsinkiläinen yksinhuoltaja,
joka on osa-aikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä.

Hallitus teki paljon väliaikaisia muutoksia perusturvaan pandemian aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi. Esimerkiksi toimeentulotukea myönnettiin tilapäisesti yhden kuukauden sijaan useaksi kuukaudeksi kerrallaan, mikäli Kelassa katsottiin, että tarve sille todennäköisesti jatkuu pidemmän aikaa.²⁷⁰ Toimeentulotukea saaville myönnettiin väliaikainen epidemiakorvaus (75 euroa kuussa)

²⁶³ Pelastakaa Lapset ry, *Lapsen ääni 2020: lasten näkemyksiä koronakeväästä*, 2020, pelastakaaalapset.fi/lapsenaani2021/raportti1, p. 4–6.

²⁶⁴ Tiedot vammaisjärjestöjen kyselystä (n=42 perhettä), jossa puolet vastanneista perheistä kertoi joutuneensa tilapäisesti tai pysyvämmen lopettamaan työnteon. Tukiliitto, Perheitä tuettava korona-ajan toimeentulovaikeuksissa, 9.10.2020, tukiliitto.fi/ajankohtaista/perheita-tuettava-korona-ajan-toimeentulovaikeuksissa/

²⁶⁵ Tuija Korpela, Etuuksien saajat vuonna 2020, Kela, 8.2.2021, koronamittarit.kela.fi/2021/02/2020_vuosi_fi/

²⁶⁶ Tuija Korpela, Etuuksien saajat vuonna 2020, 8.2.2021.

²⁶⁷ Tuija Korpela, Etuuksien saajat vuonna 2020, 8.2.2021.

²⁶⁸ Merita Jokela et al., Toimeentulotuen saajamäärät kasvoivat vähän – koronaepidemia toi esiin järjestelmän joustavuuden, Suomen sosiaalinen tila 2/2021, THL, julkari.fi/bitstream/handle/10024/140922/URN_ISBN_978-952-343-339-7.pdf, p. 4.

²⁶⁹ YLE, Nuoret maksavat kovaa hintaa koronasta: Yli 11 000 joutui turvautumaan kesällä toimeentulotukeen Helsingissä – ja erot kaupunginosien välillä ovat hurjat, 30.9.2020, yle.fi/uutiset/3-11552524

²⁷⁰ Kela, Korona vauhditti verkko- ja puhelinpalvelun kysyntää, 1.2.2021, kela.fi/tiedotteita-koronavirustilanteesta/-/asset_publisher/xFivewth9ywK/content/korona-vauhditti-verkko-ja-puhelinpalvelun-kysyntaa

syyskuun ja joulukuun välillä vuonna 2020 ja siihen olivat automaattisesti oikeutettuja kaikki ne, jotka olivat tarvinneet tukea myös keväällä.²⁷¹ Myös työttömyysturvaan tehtiin lukuisia väliaikaisia muutoksia, esimerkiksi suojaosa korotettiin 300 eurosta 500 euroon kuussa ja tuen hakemisesta tehtiin joustavampaa.²⁷² Merkittävin muutos oli kuitenkin se, että myös pienyrittäjät pääsivät tilapäisesti työttömyysturvan piiriin, mikäli heidän ei ollut pandemian vuoksi mahdollista saada riittävää elantoa yritystoiminnastaan.²⁷³ Nämä toimet eivät kuitenkaan olleet riittäviä varmistamaan kunnollista toimeentuloa kaikille niille, jotka tarvitsivat apua.

*”Onneksi toimeentulotukeen tuli se koronalisä,
vaikka se tulikin vähän myöhässä. Mutta mä nyt
ihmettelen, että **vaikka korona ei ole ohi, niin se lisä
loppui kertaheitolla. Oli siitä 75 eurosta apua.**”*

Teija, 58-vuotias työtön, joka haluaisi jo jäädä eläkkeelle huonon terveyden ja työtilanteen vuoksi.

Osa pandemian vuoksi tehdyistä toimintatavan muutoksista oli omiaan myös lisäämään eriarvoisuutta. Esimerkiksi fyysiset käynnit Kelassa vähenivät 55 prosenttia ja ihmisiä kannustettiin hakemaan etuuksia ja asioimaan verkossa tai puhelimitse.²⁷⁴ Tutkimuksen mukaan osa hakijoista ei kuitenkaan kyennyt verkkoasiointiin.²⁷⁵ Sosiaalibarometrin kyselyn mukaan sosiaalityöntekijät olivat eniten huolissaan iäkkäiden tilanteesta sekä ihmisistä, joilla on monenlaisia vaikeuksia käyttää verkkopalveluita.²⁷⁶

Pandemia vaikutti myös kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten tarvitsemiin palveluihin. Esimerkiksi hätämajoituspaikoista oli pulaa, eikä monilla asunnottomuutta kokevilla ollut paikkaa, jonne mennä päivisin.²⁷⁷ Ruoka-avun tarve lisääntyi pandemian myötä, ja ruoka-apuun turvautuivat yhä useammin työikäiset, lapsiperheet ja opiskelijat.²⁷⁸ Sen saatavuus kuitenkin

²⁷¹ Kela, Temporary compensation due to an epidemic outbreak, 4.2.2021, kela.fi/web/en/temporary-compensation-due-to-an-epidemic-outbreak

²⁷² Sosiaali- ja terveysministeriö, Työttömyysturvapoikkeuksia jatketaan 30.9.2021 asti, 17.6.2021, stm.fi/-/tyottomyysturvapoikkeuksia-jatketaan-30.9.2021-asti

²⁷³ Työ- ja elinkeinoministeriö, Government proposes to extend labour market support for entrepreneurs until the end of June, 18.2.2021, tem.fi/en/-/government-proposes-to-extend-labour-market-support-for-entrepreneurs-until-the-end-of-june

²⁷⁴ Kela, Korona vauhditti verkko- ja puhelinpalvelun kysyntää, 1.2.2021.

²⁷⁵ Merita Jokela et al., Toimeentulotuen saajamäärät kasvoivat vähän – koronaepidemia toi esiin järjestelmän joustavuuden, 2021, p. 5–6.

²⁷⁶ Anne Eronen et al., *Sosiaalibarometri 2020*, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, soste.fi/wp-content/uploads/2020/07/SOSTE-Sosiaalibarometri-2020.pdf, p. 30, 36.

²⁷⁷ Erja Koponen et al., Koronasta aiheutuva palveluvaje työikäisten sosiaalipalveluissa, Tutkimuksesta tiivistä 29/2020, THL, saatavilla osoitteessa julkari.fi/bitstream/handle/10024/140492/URN_ISBN_978-952-343-553-7.pdf, p. 5.

²⁷⁸ Kirkkopalvelut, Ruoka-apu, Sininauhaliitto, *Ruoka-avun tilannekatsaus*, 7.12.2020, saatavilla osoitteessa ruoka-apu.fi/wp-content/uploads/2020/12/Ruoka-avun-tilannekatsaus-7.12.2020.pdf, p.1, 6.

heikkeni: ruoka-avun parissa työskentelevät kertoivat, että Helsingissä ruokajonoista puuttui yhtäkkiä pandemian alettua eläkeläisiä ja sairaita ihmisiä.²⁷⁹

Kun korona alkoi ja pistettiin yhteiskunta kiinni, niin tuli aikamoinen elämänmuutos. Tosin ennustinkin jo aiemmin tämän tilanteen eli eläkeköyhyyden itselleni tulevan. Neljän, viiden kuukauden aikana laihtuin melkein 20 kiloa.

Ruokajonoissa saattaa nyt välillä olla sellaisia jakoja, ettei sieltä saa yhtään mitään. Tai saa viikon ruuaksi nyhtökaurarasian ja kovan leivän. En olisi varmaan ruuassa pärjännyt, mutta naapurit syöttivät mua puoli vuotta....

Korona-aikaan ruokajonot ovat pidentyneet selvästi. Täällä on 200 metrin jonot, joka on sängen paljon, kun koko paikkakunnalla asuu joku 3000 ihmistä. -- Suurin osa on eläkeläisiä, osa on sellaisia, joilla on päihdetausta, tai peli- tai mielenterveysongelma. Mukaan mahtuu myös tavallisia perheitä.”

Timo, 55-vuotias työkyvyttömyyseläkkeellä elävä, joka joutuu turvautumaan perheeseensä ja ruoka-apuun elääkseen.

Vaikka monet valtiot ovat ohjanneet resursseja tulonmenetysten korvaamiseen ja muuhun avustamiseen pandemian aikana, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on huomauttanut, etteivät olemassa olevat sosiaaliturvaetuudet ole aina riittäviä. Ne eivät myöskään aina tavoita riittävän hyvin köyhimpiä ja kaikista heikoimmassa asemassa olevia. Vaatimukset sosiaaliturvan saamiselle saattavat olla tarpeettoman monimutkaisia, byrokraattisia ja syrjiviä, ja monet etuudet voivat olla riittämättömiä tai niiden kesto on rajoitettu. Komitea huomauttaa myös, että valtioiden velvollisuus on vähentää köyhyyttä ja syrjäytymistä purkamalla esteitä sosiaalisten oikeuksien toteutumiselta. Pandemian aikana hyvin nopeasti edennyt sosiaalipalveluiden digitalisaatio on komitean mukaan korostanut niiden ihmisten syrjäytymistä, jotka elävät köyhyydessä ja joilla ei ole nettiyhteyttä eikä riittäviä digitaalisia laitteita tai taitoja. Valtion tulisi varmistaa, että sosiaalipalveluiden käyttäjillä on edellytykset käyttää tarvittavaa teknologiaa. Valtion tulisi varmistaa, että sosiaalipalveluiden käyttäjillä on edellytykset käyttää tarvittavaa teknologiaa.²⁸⁰

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on kehottanut valtioita suojelemaan työpaikkoja, eläkkeitä ja muita sosiaaliturvaetuuksia pandemian aikana. Lisäksi komitea kehottaa lieventämään pandemian taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi subventoimalla

²⁷⁹ Haastattelut sosiaalityöntekijän (01/2021) ja ruoka-avun tarjoajan kanssa (01/2021).

²⁸⁰ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, Statement on COVID-19 and social rights, 24.3.2021, rm.coe.int/statement-of-the-ecsr-on-covid-19-and-social-rights/1680a230ca

palkkoja, antamalla verohelpotuksia ja luomalla täydentävää sosiaaliturvaa sekä tulonmenetyksiä paikkaavia ohjelmia.²⁸¹

Kuten tässä luvussa on osoitettu, Suomi on tehnyt joitain toimenpiteitä, joilla on pyritty vastaamaan pandemian aiheuttamiin haasteisiin. Perusturvan taso oli kuitenkin riittämätön jo ennen pandemiaa. Kun pandemian vuoksi tehdyt toimet rakennettiin tälle pohjalle, ne eivät olleet riittäviä turvaamaan taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista niille, jotka ovat kaikista suurimmassa köyhyys- ja syrjäytymisriskissä.

²⁸¹ TSS-komitea, Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, E/C.12/2020/1, 2020, undocs.org/pdf?symbol=en/E/C.12/2020/1

LUKU 5: KOHTI IHMISOIKEUKSIA KUNNIOITTAVAA SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄÄ

Jotta sosiaaliturvajärjestelmä olisi ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen, tulee sosiaaliturvalainsäädännön, -politiikkalinjausten ja -arvioinnin lähtökohtana olla ihmisoikeuksien edistäminen. Kansainväliset ihmisoikeusstandardit ja Suomen perustuslaki eivät aseta mitään tiettyä mallia ihmisoikeusvelvoitteita noudattavalle sosiaaliturvajärjestelmälle. Ne kuitenkin tarjoavat periaatteet ihmisoikeuksia kunnioittavan järjestelmän perustaksi. Ihmisoikeusvelvoitteet myös rajaavat mahdollisia toimenpiteitä - valtion eri toimenpiteitä koskeva harkintavalta ei ulotu perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtiolla on velvollisuus suunnitella ja toimeenpanna sosiaaliturvajärjestelmä ihmisoikeusperiaatteiden pohjalta.

Alla näkyvässä taulukossa esitellään keskeisiä elementtejä ihmisoikeusvelvoitteita noudattavalle sosiaaliturvajärjestelmälle Suomessa, perustuen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslakiin.

JATKUVASTI KEHITTYVÄ JA TÄYSIMÄÄRÄISESTI KÄYTETTÄVISSÄ OLEVIA VOIMAVAROJA HYÖDYNTÄVÄ ²⁸²	Sosiaaliturvajärjestelmää kehitetään ja parannetaan jatkuvasti tavoitteena taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien täysimääräinen toteutuminen, mukaan lukien oikeudet sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon. Valtio on sitoutunut hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissään olevia voimavaroja näiden oikeuksien toteuttamiseen. Sosiaaliturvaa heikentäviä toimenpiteitä tehdään vain hyvin rajatuissa olosuhteissa. Heikennyksiä edeltää aina valtion perustelut siitä, että toimet ovat oikeutettuja, välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja että ne eivät suhteettomasti vaikuta heikommassa asemassa oleviin ryhmiin.
TARJOAA RIITTÄVÄN ELINTAON ²⁸³	Sosiaaliturvaetuudet ovat riittäviä tasoltaan, jotta jokaisella on asianmukainen elintaso, vailla puutetta välttämättömistä resursseista ja palveluista (kuten terveydenhuolto, ruoka, koulutus tai asuminen) ja jokainen voi elää ihmisarvoista elämää aktiivisena yhteisön ja yhteiskunnan jäsenenä. Etuuksien taso noudattaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja TSS-sopimuksen edellyttämää tasoa. Ensisijaisten etuuksien tason on riittävän korkea, jotta kellään ei ole pitkäaikaista tarvetta viimesijaiselle toimeentulotuelle.

²⁸² Euroopan sosiaalisten oikeuksien sopimus, Artikla 12.3; TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/7, 2021; TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008; TSS-komitea, General comment no. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2), E/1991/23, 1990, para 9.

²⁸³ TSS-sopimus, Artikla 9 ja Artikla 11; TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008; Euroopan sosiaalisten oikeuksien sopimus, Artikla 12 ja Artikla 13.1; Suomen perustuslaki (731/1999), 19 §.

	Etuuksia tarvitsevat saavat niitä riittävän pitkään ja ennustettavasti, joka vähentää elinolojen epävarmuutta ja osaltaan edistää ihmisarvoista elämää. Sosiaaliturvaetuuksien riittävyyttä ja kriteereitä riittävyyden arviointiin valvotaan ja uudelleen arvioidaan säännöllisesti sen varmistamiseksi, että saajilla on varaa niihin hyödykkeisiin ja palveluihin, joita he tarvitsevat oikeuksiensa täysimääräiseen toteutumiseen.
ON RIITTÄVÄN KATTAVA ERILAISTEN SOSIAALISTEN RISKIEN VARALLE²⁸⁴	Sosiaaliturvajärjestelmä takaa etuuksien saatavuuden kaikkien oleellisten sosiaalisten riskien varalta (kuten pienyrittäjien työttömyys). Etuuksien myöntökriteerit ovat kohtuulliset ja läpinäkyvät. Sosiaaliturvajärjestelmä kattaa riittävän hyvin marginalisoidut ryhmät ja syrjinnälle alttiit ryhmät. Järjestelmä tunnistaa riittävän hyvin usean samanaikaisen sosiaalisen riskin toteutumisen ihmisen elämässä ja tarjoaa riittävän sosiaalisen tuen tilanteessa, jossa ihmisellä on useita samanaikaisia tarpeita. Kattavuutta ja sosiaalisia riskejä uudelleenarvioidaan säännöllisesti sen varmistamiseksi, että muutokset työelämässä ja sosiaalisissa olosuhteissa huomioidaan riittävän hyvin.
ON SAATAVILLA KAIKILLE VAILLA SYRJINTÄÄ²⁸⁵	Sosiaaliturvajärjestelmä kattaa kaikki ihmiset. Sosiaaliturvaetudet sekä sosiaalipalvelut ovat kaikkien saatavilla, ilman syrjintää sukupuolen, iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella. Jokainen on tietoinen niistä etuuksista ja palveluista, joihin hän on oikeutettu, ja kaikille on tarjolla riittävästi tietoa ja ohjausta, joka mahdollistaa näiden etuuksien ja palveluiden käytön. Tietoa on saatavilla läpinäkyvällä ja selkeällä tavalla, huomioiden erityisesti kielimuurit ja ne, joilla on kognitiivisia haasteita. Etuuksien haku- ja raportointiprosessit ovat selkeitä ja kaikille helposti käsiteltäviä. Ohjausta on helposti saatavilla haku- ja raportointiprosesseissa. Valtion ja kuntien viranomaiset koordinoivat palveluita ja jakavat tietoa sosiaaliturvahakijoiden ja saajien hyödyksi. Erityistä huomiota kiinnitetään niihin ihmisiin, jotka kuuluvat haavoittuvassa ja marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin sekä heihin, joilla on perinteisesti vaikeaa toteuttaa oikeuttaan sosiaaliturvaan, esimerkiksi vammaisiin, vanhuksiin, vähemmistöön

²⁸⁴ Euroopan sosiaalisten oikeuksien sopimus, Artikla 12; TSS-sopimus, Artikla 9; TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008; Suomen perustuslaki (731/1999), 19 §.

²⁸⁵ Euroopan sosiaalisten oikeuksien sopimus, Artikla 12.1 ja Artikla 13.2–3; TSS-sopimus, Artikla 9; TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008; Suomen perustuslaki (731/1999), 19 §.

	kuuluviin ja ihmisiin, joilla ei ole maan kansalaisuutta tai joilla on ulkomaan kansalaisuus. Etuuksien saajien on mahdollista päästä fyysisesti asioimaan sosiaalipalveluissa, jotta he voivat saada sekä etuuksia että muuta tarvittavaa tietoa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vammaisiin, vanhuksiin ja syrjäseudulla asuviin. Digitaaliset palvelut tulee kehittää niin, että ne myös parantavat saatavuutta eivätkä aseta mitään ihmisryhmää heikompaan asemaan. Sosiaaliturvajärjestelmässä kohdellaan jokaista ihmistä kunnioittavasti ja arvokkaasti. Sosiaaliturvan saamiseen liittyvää stigmaa puretaan aktiivisesti niin, ettei häpeästä muodostu kenellekään estettä sosiaaliturvan saamiselle. Etuudet saa kohtuullisessa ajassa ja valitukset käsitellään viivytyksettä, jotta ihmisten oikeusturva toteutuu. Riittävää tietoa ja opastusta on tarjolla niille, jotka haluavat tehdä valituksen.
PERUSTUU TUTKITTUUN TIETOOIN JA OSALLISUUTEEN²⁸⁶	Sosiaaliturvajärjestelmä ja sen tarjoamat etuudet perustuvat tutkittuun tietoon. Näin varmistetaan, että sosiaaliturvajärjestelmä tarjoaa turvaa riittävän tasoista turvaa, joka kattaa erilaiset sosiaaliset riskit ja turvaa tuen saatavuuden. Erilaisia ihmisryhmiä ja sosiaalisia riskejä tutkitaan säännöllisesti. Ajankohtaisen tutkimuksen fokuksena tulee olla se, miten oikeus sosiaaliturvaan toteutuu marginalisoitujen tai syrjinnälle alttiiden ryhmien osalta, kuten vammaisten henkilöiden, sateenkaari-ihmisten, muun maan kansalaisten, kodittomien, saamelaisten, romanien ja muiden vähemmistöjen edustajien. Sosiaaliturvaa tarvitsevat ihmiset, erityisesti marginalisoidut ja syrjinnälle alttiit, pystyvät osallistumaan sosiaaliturvajärjestelmän muutosten suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen. Sosiaaliturvaetuuksien riittävyyden arviointi on laajempaa kuin eri ihmisryhmien keskimääräisten tulojen ja menojen tarkastelu. Arvioinnissa otetaan huomioon eri ihmisryhmien eletty todellisuus, myös niiden, joiden kulut ovat keskimääräistä suuremmat (esimerkiksi vanhukset tai kroonisesti sairaat, joilla on korkeammat terveystaloudet) sekä niiden, joilla on matalat tai epävarmat tulot (esimerkiksi freelancerit, keikkatyöläiset tai työelämän ulkopuolella olevat). Vaihtoehtoisia itsemäärittelyyn perustuvia indikaattoreita hyödynnetään kerättyä tietoa eri ihmisryhmistä. Tutkimuksessa hyödynnetään osallistavia tutkimusmetodeja ja muita asianmukaisia metodeja, jotta tulokset tavoittavat myös marginalisoitujen ihmisryhmien elämäntilanteet sekä sellaisten ryhmien tilanteet, joita perinteiset kotitalouskyselyt eivät tavoita.

²⁸⁶ TSS-komitea, E/C.12/GC/19, 4.2.2008; TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/7, 2021.

LOPUKSI

2010-luvun alkupuolella perusturvaan tehtiin useita parannuksia, kun muun muassa takuueläke otettiin käyttöön, työttömyysturvaa kohennettiin ja opiskelijoiden sosiaaliturvaa parannettiin. Tätä seurasi kuitenkin vuodesta 2013 alkaen perusturvaleikkausten ja indeksijäädytysten aikakausi. Joitain leikkauksia peruttiin vuonna 2020, mutta ei riittävässä määrin, ja toistaiseksi Marinin hallituksen perusturvaparannusten vaikutukset tukien saajille ovat jääneet melko vaatimattomiksi.

Vuonna 2021 perusturvan taso ei vielääkään turvaa riittävää toimeentuloa sekä taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista kaikille.

TSS-komitea ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat toistuvasti suosittaneet Suomea tekemään parannuksia riittämättömään sosiaaliturvaan. Toisin kuin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea edellyttää, monet perusturvan saajat joutuvat pitkäaikaisesti täydentämään alhaista perusturvaa viimesijaisella toimeentulotuella.

Viimeisimmän perusturvan riittävyysarvioinnin mukaan useimmat perusturvaetuudet ovat tasoltaan liian matalia, jotta ne turvaisivat kohtuullisen minimikulutuksen.

Sosiaaliturvauudistuksessa on mahdollista korjata niitä sosiaaliturvajärjestelmän rakenteellisia ongelmia, jotka estävät ihmisten oikeuksien täysimääräisen toteutumisen. Tämä edellyttää sitoutumista siihen, että järjestelmää kehitetään ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Käytännössä se tarkoittaisi muun muassa sosiaaliturvan sukupuolittuneiden vaikutusten arviointia ja esimerkiksi naisten hoivataakan ja työelämän epätasa-arvon huomioimista. Lisäksi tulisi ottaa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tilanteet paremmin huomioon, mukaan lukien nuorten ja vammaisten henkilöiden. Nykyinen järjestelmä ei riittävässä määrin palvele niitä, jotka ovat marginalisoituneita tai alttiita syrjinnälle.

Koronapandemialla tulee ennusteiden mukaan olemaan negatiivinen vaikutus työllisyyteen ja viruksen aiheuttamat pitkäaikaisvaikutukset saattavat lisätä niiden ihmisten määrää, jotka tarvitsevat etuuksia sairauden tai työttömyyden vuoksi. Tämän vuoksi sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi on entistä suurempi tarve. Perusturvan tason nostaminen riittävälle tasolle ei voi odottaa sosiaaliturvauudistuksen valmistumista. Suomen tulisi välittömästi nostaa perusturvan tasoa ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiselle tasolle.

Suomen on kunnioitettava, suojeltava ja edistettävä oikeutta perusturvaan, joka turvaa ihmisarvoisen elämän edellytykset. Edistäminen tarkoittaa sitä, että valtion toimenpiteiden on tähdättävä oikeuden täysimääräiseen toteutumiseen, ketään syrjimättä. Tavoitteeseen päästään

perusturvan jatkuvalla kehittämisellä ja takaamalla riittävä taso. Lisäksi valtion on turvattava näiden oikeuksien toteutuminen hyödyntämällä maksimaalisesti käytettävissään olevat voimavarat.

SUOSITUKSET

Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Ihmisoikeusliitto pyytävät hallitusta:

1. Turvaamaan perusturvan riittävä taso.

Perusturvan tasokorotuksia tarvitaan välittömästi. Pitkällä aikavälillä perusturvaa on korotettava asteittain kohti:

- **Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien sopimuksen velvoittamaa tasoa;**
- **Kohtuullisen minimikulutuksen edellyttämää tasoa,** turvaten oikeuden terveyteen, asumiseen, ravintoon ja ihmisarvoiseen elämään yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä;
- **Tasoa, jossa tarvetta viimesijaiselle toimeentulotuelle syntyy vain lyhytkestoisesti ja poikkeustilanteissa.**

2. Takaamaan kattava sosiaaliturvajärjestelmä ja varmistamaan, että kaikki ihmiset saavat heille kuuluvan sosiaaliturvan.

3. Varmistamaan, että perusturva perustuu tutkittuun tietoon, joka ottaa huomioon myös haavoittuvassa asemassa olevat ja marginalisoidut ihmisryhmät. Kaikilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus osallistua sosiaaliturvaa koskevaan kehittämistyöhön, sen toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin.

Suosituksset lainsäätäjille:

- Käynnissä olevan **sosiaaliturvauudistuksen on pohjauduttava kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja Suomen perustuslakiin.**
- **Etuusjärjestelmään tehtäviä muutoksia on arvioitava sen kannalta, miten ne vaikuttavat oikeuteen sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden toteutumiseen eri ihmisryhmien kohdalla.**
- **Ensisijaisten etuuksien on katettava ihmisten kohtaamia sosiaalisia riskejä ja muuttuvia elämäntilanteita nykyistä laajemmin,** esimerkiksi pienyrittäjillä on oltava pääsy perusturvaan tarvittaessa ja sairauden vuoksi työkyvyttömät eivät saa jäädä väliinputoajiksi.
- **Työttömyysturvan ikärajoitukset on poistettava työttömyysturvalaista,** sillä ne asettavat alle 25-vuotiaat nuoret eriarvoiseen asemaan muiden kanssa viemällä heiltä oikeuden ensisijaisiin etuuksiin.
- Mahdollisten **työttömille suunnattujen aktivointivaatimusten on oltava kohtuullisia ja sisällettävä yksilöllistä harkintaa niin, että työttömällä on tosiasiallinen mahdollisuus täyttää hänelle asetetut ehdot.**
- **Sosiaaliturvaetuuksien tulee olla sidottuja indeksiin,** jotta ne eivät jää jälkeen elinkustannusten kehityksestä.
- **Toimeentulotukilaista on poistettava mahdollisuus leikata perustoimeentulotuen perusosaa,** sillä alennettu toimeentulotuki ei riitä ihmisarvoiseen elämään.

Suositukset sosiaali- ja terveysministeriölle:

- **Sosiaaliturvajärjestelmän muutoksista on tehtävä riittävän laajoja ihmisoikeusvaikutusarviointeja, sisältäen lapsi- ja sukupuolivaikutusten arvioinnin.** Arvioinneissa on huomioitava etuusjärjestelmään tehtävien muutosten yhteisvaikutukset ihmisten toimeentuloon. **Koronapandemian vaikutuksia on arvioitava erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta.** Arviointien tuottaman tiedon on ohjattava päätöksentekoa ja kohdennettuja tukitoimenpiteitä.
- **Sosiaaliturvajärjestelmän sukupuolittuneita vaikutuksia on tutkittava** nykyistä tarkemmin ja sosiaalietuuksia saavia naisia tulisi konsultoida heidän kohtaamiensa haasteiden ymmärtämiseksi. Tutkimustietoa tulee käyttää naisten oikeuksien turvaamiseksi ja tasa-arvon lisäämiseksi.
- Saamelaisten, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen, romanien, vammaisten ihmisten ja muiden kuin Suomen kansalaisten **sosiaaliturvan toteutumista on tutkittava** näitä ryhmiä konsultoiden, jotta voidaan saada tarkempaa tietoa heidän kohtaamistaan erityishaasteista.
- **Lakisääteisessä perusturvan riittävyden arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteet.** Perusturvan riittävyttä on arvioitava säännöllisesti suhteessa Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen velvoittamaan vähimmäistasoon.
 - **Yksittäisten etuuksien ohella arvioinnissa on huomioitava perusturvan riittävyteen vaikuttavien tekijöiden kokonaisuus,** kuten eri elämäntilanteet, verotus ja erilaiset terveydenhuoltomenot sekä todellinen hintataso. Laajan yleiskuvan saamiseksi on arvioitava tilannetta myös ensisijaisten etuuksien ulkopuolelle jäävien ihmisten osalta. Perusturvan riittävyden arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.
 - **Perusturvan riittävyden arvioinnin tavoite on tukea talousarvio- ja kehysmenettelyprosesseja ja muuta päätöksentekoa, kuten hallitusohjelmaneuvotteluja.** Pyrkimyksiä tämän tavoitteen saavuttamiseksi on vahvistettava.

Suosituksset Kansaneläkelaitokselle:

- **Tiedonsaannin tapoja tulee parantaa, esimerkiksi ennakoivan etuusehdotuksen avulla**, joka kertoo, mihin perusturvaetuuksiin ihminen on oikeutettu. Tämä parantaa tiedonsaantia.
- **Sosiaaliturvaa koskevan neuvonnan resursseja on lisättävä**, jotta ihmiset saavat tietoa oikeuksistaan eri etuuksiin ja apua niiden hakemiseen. Etuuksista ja palveluista on tarjottava tietoa myös Suomessa yleisimmin puhutuilla ei-kotimaisilla kielillä sekä selkokielellä. Digitalisaatio ei saa estää saavutettavuutta.
- Sosiaaliturvaetuuksien parissa töitä tekevien viranhaltijoiden, esimerkiksi etuuskäsittelijöiden, **tietoisuutta ihmisoikeusvelvoitteista on vahvistettava koulutuksella**.
- **Etuuksien hakuprosesseja on yksinkertaistettava ja yhdenmukaistettava saatavuuden parantamiseksi**. On arvioitava, tuleeko jatkuvan tarpeen perusturvaetuuksille edellyttää aina uutta etuuden hakemista. Haku- ja raportointivaatimukset eivät saa olla kohtuuttomia.
- Oikeussuojan takaamiseksi **etuuspäätökset on tehtävä kohtuullisessa ajassa** ja mahdolliset valitukset päätöksistä täytyy käsitellä pikaisesti.