

Lausuntopyynnön diaarinumero:  
VN/11505/2020

AI FI 44/2021  
30.9.2021

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO**  
Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 041 313 4778  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

## **Lausunto toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmän loppumietinnös- tä**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua mietinnöstä. Näin ollen lausumme kunnioittavasti seuraavaa:

### **1 Toimeentulotuella on kiinteä yhteys perusturvaan ja sosiaaliturvauudistukseen**

Amnesty pitää tärkeänä, huomioiden toimeentulotuen merkittävän taloudellisen merkityksen monille perusturvan saajille, että toimeentulotukilain uudistamisessa huomioidaan meneillään oleva sosiaaliturvauudistus ja sosiaaliturvauudistuksessa puolestaan huomioidaan riittävästi toimeentulotuen merkitys perusturvan saajille.

Viimeisimmän perusturvan riittävyden arviointiraportin mukaan toimeentulotuesta on tullut pysyvä osa monien perusturvan, erityisesti työttömyysetuuksien, varassa elävien ihmisten toimeentuloa. Tämä johdattaa pitkälti ensisijaisten etuuksien riittämättömästä tasosta.<sup>1</sup> Tämän vuoksi perusturvan ja toimeentulotuen uudistukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan turvautumisen toimeentulotuen kaltaisiin täydentäviin etuuksiin ei tule muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää toimeentulotukeen perustuvaksi järjestelmäksi.<sup>2</sup> Suomessa on kotitalouksia ja ihmisiä, jotka ovat lähes täysin toimeentulotuen varassa. Noin kolmasosassa toimeentulotukea saavista kotitalouksista joko hakija itse tai hänen puolisonsa on täysin vailla sekä ensisijaisia etuuksia että palkkatuloja.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019, p. 95.

<sup>2</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, Digest of the Case Law of The European Committee of Social Rights, joulukuu 2018, [rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80](http://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80), p. 140.

<sup>3</sup> Kela, Toimeentulotuen tietopaketti, päivämätön, [kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti](http://kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti)

Näin ollen Amnesty yhtyy työryhmän suositukseen, jonka mukaan sosiaaliturvan "uudistamisen painopisteen tulisi olla perustoimeentuloa turvaavissa ensisijaisissa etuuksissa. Huomio on tällöin kohdistettava niihin seikkoihin, jotka aiheuttavat toimeentulotuen muodostumista ensisijaisia etuuksia täydentäväksi etuudeksi. Toimeentulotuen käyttöä tarkastelemalla voidaankin löytää ne kohdat muissa järjestelmissä, mihin kehittäminen tulisi kohdistaa. Työryhmän mielestä tähän kehityssuuntaan tulee vaikuttaa ensisijaisten etuuksien tasoa ja kattavuutta parantamalla."

## **2 Toimeentulotuen taso ja tuen tarpeen kasvu huomioitava**

Työryhmän mietinnöstä lausuttaessa on otettava huomioon työryhmän työn rajaaminen: sen ulkopuolelle jäivät muun muassa toimeentulotuen taso, jonka on tehtävän rajauksessa katsottu liittyvän sosiaaliturvan kokonaisuuteen, sekä toimeentulotuen tarpeen kasvun taustasyyt, joihin työryhmä ei katsonut voitavansa paneutua.

Toimeentulotuen taso ja tuen tarpeen kasvu ovat kuitenkin oleellisia seikkoja uudistettaessa tukea varsinakin, kun työryhmän mandaattina on ollut toimeentulotuen kehittäminen ja "tehdä ehdotus lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena." Tämänkin valossa tulisi toimeentulotukilain uudistamista tarkastella kiinteästi sosiaaliturvakomitean työn yhteydessä, ja uudistuksessa tulisi tarkastella työryhmän tehtävän ulkopuolelle jääneitä seikkoja, kuten toimeentulotuen taso sekä syyt tuen tarpeen kasvun taustalla.

## **3 Toimeentulotuen perusosan alentamisen poistamista ja harkinnan selkeyttämistä tulisi selvittää**

Amnestyn ja Ihmisoikeusliiton elokuussa 2021 julkaistun perusturvaraportin<sup>4</sup> yksi suositus oli, että toimeentulotuen perusosaa ei tulisi voida alentaa lainkaan. Kun otetaan huomioon, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus, ja että perusturvan taso ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tasolla, niin toimeentulotuen alentaminen voi vaarantaa ihmisoikeuksien täysimääräisen toteutumisen.

Nykylainsäädännön puitteissa toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia tai jopa 40 prosenttia, mikäli hakija ei täytä tiettyjä kriteereitä.<sup>5</sup> 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 etuusohjeen mukaan toimeentulotuen alentamisen tulisi aina olla poikkeuksellinen toimenpide<sup>6</sup> mutta tuoreen tutkimuksen mukaan tukea saatetaan joissain tapauksissa myös alentaa ilman mainittavaa yksilöllistä harkintaa.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Amnesty International Suomen osasto, *Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä" – riittämätön perusturva Suomessa*, 31.8.2021, [https://www.amnesty.fi/uploads/2021/08/perusturvaraportti\\_31082021.pdf](https://www.amnesty.fi/uploads/2021/08/perusturvaraportti_31082021.pdf)

<sup>5</sup> Kela, Perusosan määrän alentaminen, päiväämätön, [kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maaran-alentaminen](https://kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maaran-alentaminen)

<sup>6</sup> Kela, Toimeentulotuki – etuusohje etuuskäsittelijöille, 26.5.2021, [kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf](https://kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf).

<sup>7</sup> Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa sosiaaliturvaa, *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*, Kela, 2020, p. 376.

Toimeentulotuen alentamispäätökset koskettavat eniten alle 25-vuotiaita.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> Erityisen paljon toimeentulotuen leikkauksia tehdään niille, jotka ovat joutuneet elämän toimeentulotuen varassa läpi vuoden: 28 prosenttia tällaisista nuorista aikuisista saa alennettua toimeentulotukea.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Kelan tutkimuksen mukaan nuorten parissa työskentelevät sosiaalityöntekijät suhtautuvat toimeentulotuen alentamiseen kriittisesti, eikä suurin osa heistä usko tuen alentamisella olevan toivottua vaikutusta nuoriin.<sup>12</sup>

Amnesty katsoo, että toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä olisi laajemmin selvitettävä toimeentulotuen alentamisen vaikutuksia tuensaajiin. Tulisi kiinnittää erityistä huomiota alle 25-vuotiaiden toimeentulotuen saajien tilanteeseen, sillä toimeentulotuen alentaminen koskettaa nuoria aikuisia muuta useammin. Ensisijaisen tärkeää on turvata toimeentulotuen saajien riittävä ja ihmisarvoisen elämän mahdollistava elintaso. Tulisi selvittää voidaanko tuen alentamiselle asetettuja tavoitteita, kuten työllistymistä ja koulutukseen hakeutumisen edistämistä, saada aikaan paremmin ja ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaavammin muilla keinoin, kuten tarjoamalla riittävästi soveltuvia työllistymis- ja sosiaalipalveluita.

Myöntöprosessissa käytettävää harkintavaltaa tulisi ylipäätään selkeyttää uudistamisen yhteydessä yhdenvertaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Tulisi myös vahvistaa harkinnan perusoikeusmyönteisyyttä, eli harkinnassa tulisi korostaa oikeuksien toteutumisen turvaamisen ensisijaisuutta.

#### **4 Toimeentulotukilain uudistamisessa tulee arvioida sukupuoli- ja lapsivaikutuksia**

Amnesty yhtyy tasa-arvovaltuutetun työryhmän mietinnöstä annetussa lausunnossa esittämään tarpeeseen tehdä lain uudistamisprosessissa sukupuolivaikutusten arviointi. Toimeentulotuen kaltaisen viimesijaisen tuen myöntäminen ja käyttö vaikuttaa saajien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, erityisesti taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien osalta. Sen vuoksi on välttämätöntä tehdä lain valmistelussa perusteellinen sukupuolivaikutusten arviointi.

Toimeentulotuen myöntö ja käyttö vaikuttaa myös oleellisesti, ei vähiten sen kotitalouskohtaisuuden vuoksi, myös lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lapsivaikutusten arvioinnissa tulee huomioida lain uudistamisen vaikutuksia esimerkiksi vuoroasuviin perheisiin ja sateenkaariperheisiin, joiden elämäntilanteita ei huomioida riittävästi nykyisessä laissa.

---

<sup>8</sup> Tämä tutkimus toteutettiin hyödyntämällä tilastoaineistoja aikaväliltä marraskuu 2017 - lokakuu 2018. Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*, Kela, 2020, p. 365–366.

<sup>9</sup> Second expert group for evaluation of the adequacy of basic social security, Adequacy of basic social security in Finland 2011-2015, 2015, p. 35.

<sup>10</sup> Nuorilla tarkoitetaan tässä alle 25-vuotiaita. Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, 2020, p. 367.

<sup>11</sup> Antti Veilahti, Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?, 2020, p. 379.

<sup>12</sup> Simo Raittila et al., Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti, 2018, p. 15.

## **5 Sosiaalihuollon lausuntojen huomioon ottaminen toimeentulotuen myöntämisen harkinnassa ei saa viivästyttää tuen saamista**

Työryhmä esittää toimeentulotukilakiin säännöstä, jonka mukaan toimeentulotuen myöntämisen harkinnassa Kelan tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi sosiaalihuollon antama lausunto. Sosiaalihuollon lausunto voisi osaltaan edistää myöntöprosessin yksilöllistä harkintaa, mutta riskinä on, että myöntöpäätös viivästyy asiakkaan näkökulmasta kohtuuttomasti. Mahdollisessa lausuntoprosessissa tulisi huomioida paitsi se, että kaikki toimeentulotukihakemukset on käsiteltävä seitsemän päivän sisällä hakemuksen jättämisestä, niin myös se, että hakemus tulee kiireellisissä tapauksissa käsitellä seuraavana päivänä.<sup>13</sup>

### **Tiivistelmä Amnesty International Suomen osasto ry:n lausunnosta**

Amnesty International Suomen osasto pitää toimeentulotukilain uudistamista tarpeellisenä ja uudistamisen tavoitetta toimeentulotuen viimesijaisen taloudellisen tuen roolin vahvistamisena kannatettavana.

Amnesty kuitenkin katsoo, että toimeentulotukilain uudistamisprosessilla ei ole riittävän vahva yhteys meneillään olevaan sosiaaliturvauudistukseen. Sekä toimeentulotukilain uudistamisessa, että sosiaaliturvauudistuksessa tulee huomioida se, että ensisijaisten etuuksien riittämättömän tason vuoksi monet saajat tarvitsevat pitkäaikaisesti toimeentulotukea. Uudistamisprosessissa tuleekin huomioida toimeentulotuen tason vaikutukset saajiin ja tuen tarpeen kasvun taustalla vaikuttavat syyt.

Uudistamisprosessissa tulee arvioida sen ihmisoikeusvaikutukset, kuten sukupuoli- ja lapsivaikutukset. Saajien taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi tulisi laajemmin selvittää toimeentulotuen perusosan alentamisen vaikutuksia. Amnesty katsoo, ettei toimeentulotuen perusosan alentamista tulisi tehdä lainkaan, sillä viimesijaisen etuuden alentaminen vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytykset. Amnesty esittääkin, että tulisi selvittää perusosan alentamisen poistamista.

Tulee myös selkeyttää tuen myönnössä käytettävää harkintaa ja vahvistaa harkinnan perusoikeusmyönteisyyttä. Sosiaalihuollon lausuntojen huomioinen myöntöprosessissa voi osaltaan edistää perusoikeusmyönteistä harkintaa, mutta lausuntojen käyttö ei saa kohtuuttomasti hidastaa myöntöprosessia saajan näkökulmasta.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

---

<sup>13</sup> Laki toimeentulotuesta (1997/1412), 14 §.

Lausunto AI FI 44/2021

Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija

[mariko.sato@amnesty.fi](mailto:mariko.sato@amnesty.fi), 044 754 5201