



STM
AI FI 46/2023
15.9.2023

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: Hallituksen esitysluonnos työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Amnesty kunnioittavasti lausuu esitysluonnoksesta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta seuraavaa:

Palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskeva muutos (TTL 5 luku)

Esitysluonnoksen mukaan työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä oleva palkansaajan työssäoloehto pitenisi 26 viikosta 52 viikkoon tarkastelujakson ollessa 28 kuukautta. Tämä tarkoittaisi esitysluonnoksen mukaan sitä, että ansiopäivärahan saajien määrä vähenisi noin 17 prosentilla. Yhä useampi työtön tippuisi siten ansioturvaa alhaisemmalle perusturvalle. Muutos vaikuttaisi erityisesti sellaisiin henkilöihin, joiden on vaikea työllistyä pidempiin tai vakinaisiin työsuhteisiin.

Esitysluonnoksen mukaan alkuvuodesta 2024 annettavassa hallituksen esityksessä tullaan poistamaan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä kokonaan. Esitysluonnoksen muutosesitykset tosiasiallisesti tekisivät jo palkkatuettua työtä tekeville työssäoloehdon edellytysten täyttämistä mahdotonta, sillä esitetty työssäoloehto on pidempi kuin palkkatukijaksojen enimmäiskesto. Amnesty muistuttaa, että palkkatuettua työtä tekevät monet sellaiset ihmiset, jotka kokevat syrjintää työmarkkinoilla, kuten vammaiset henkilöt.



YK:n vammaisyleissopimuksen artiklan 27 velvoittavan Suomea turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeus tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Lisäksi esitysluonnoksen mukaan alkuvuodesta 2024 annettavassa hallituksen esityksessä tullaan luopumaan kuntien 57–60-vuotiaita koskevasta työllistämisveloitteesta, jossa kuntien on tarjottava 57 vuotta täyttäneille työttömille palkkatuettua työtä työttömyyspäivärahan päättyessä, mikäli muut työllistämistä edistävät palvelut eivät ole tarkoituksenmukaisia. Amnesty korostaa jo tässä vaiheessa, että näistä esitettävistä muutoksista tulee tehdä perusteellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi.

Esitysluonnoksessa todetaan, että täydentävät etuudet pienentävät esitettyjen muutosten kielteistä vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin. Tosin tässä yhteydessä on huomioitava, että tippuminen ansiosidonnaiselta päivärahalta vaikuttaa tuloihin myös myöhemmin elämässä, sillä vain ansiosidonnainen päiväraha kerryttää eläkettä. Eli henkilöt, jotka eivät saa ansiosidonnaista päivärahaa työssäoloehdon pidentämisen vuoksi, tulisivat saamaan pienempää eläkettä kuin mitä saisivat nykylainsäädännön mukaan. Näin ollen kielteinen vaikutus tuloihin olisi kumuloituva. Lisäksi esitetyt muutokset pienentäisivät sairauspäivärahaa 15 prosentilla saajista ja vanhempainpäivärahaa 13 prosentilla saajista sekä vaikuttaisivat vähäisemmässä määrin myös kuntoutusrahan saajiin.

Amnesty ei kannata näitä muutosesityksiä, sillä muutokset tiputtaisivat tuhansia ihmisiä perusturvalle, joka on toistuvasti osoitettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten tarkastelussa liian alhaiseksi turvaamaan oikeutta riittävään toimeentuloon.

Palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevat muutokset (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Esitysluonnoksen mukaan työssäoloehdon ja siten työttömyyspäivärahaoikeuden kertymisen perusteeksi tulisi vakiintunut tulo, kun nykyinen peruste on kalenteriviikkokohtainen työtuntimäärä ja palkkaedellytys. Työssäoloehdot kerryttävä vähimmäistuloraja olisi 930 euroa kuukaudessa ja tuloraja tarkistettaisiin vuosittain KEL-indeksillä. Muutokset koskisivat peruspäivärahan ja ansiopäivärahan työttömyyspäivärahaoikeuden kertymistä.

Työssäoloehdon muuttuminen tuloperustaiseksi kumoaisi työaikajärjestelyiltään epätavallisia aloja koskevat poikkeukset opettajien, kotityöntekijöiden ja luovaa tai esityksellistä työtä tekevien kohdalla. Esitysluonnoksen mukaan urheilijoiden osalta säädettäisiin poikkeus tästä erillisellä asetuksella.

Amnesty ei kannata näitä muutosesityksiä, sillä korkean 930 euron kuukausittaisen tulorajan vuoksi muutokset tiputtaisivat tuhansia osa-aikatyötä säännöllisesti tekeviä ihmisiä perusturvalle, joka on toistuvasti osoitettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten



toimeenpanoa valvovien elinten tarkastelussa liian alhaiseksi turvaamaan oikeutta riittävään toimeentuloon.

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopuminen (TTL 4 luku)

Esitysluonnoksen mukaan suojaosasta luopuminen parantaa kannustimia siirtyä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön sekä osalla lisätä työtuntien määrää osa-aikaisessa tai keikkatyössä. Tässä yhteydessä on välttämätöntä tuoda esille, että suojaosan leikkaaminen ei yksinään paranna ihmisen mahdollisuuksia saada kokoaikaista työtä. Kokoaikatyön tarjonta niillä aloilla, joilla osa-aikaisen tai keikkatyön tekeminen on yleistä, ei välttämättä kohtaa kysyntää. Esimerkiksi vähittäiskaupassa osa-aikatyön osuus on 60 prosenttia ja kaupan alalla 30 prosenttia.¹ Vuonna 2021 oli 118 000 osa-aikaista palkansaajaa, jotka olisivat halunneet tehdä kokoaikaista työtä.² Työvoimatutkimuksen (2021) mukaan naisten yleisin syy osa-aikatyölle oli kokoaikatyön puute.³ Muita syitä olivat lasten tai omaiset hoito ja terveydelliset syyt. Nuorilla 15–24-vuotiailla yleisin syy osa-aikaiselle työlle oli opiskelu.⁴

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että suojaosan poiston vaikutukset painottuvat naisiin, sillä vuonna 2022 64 prosenttia sovitellun ansiopäivärahan saajista on naisia ja Kelan työttömyysetuuksien vastaava luku oli 61 prosenttia. Esitysluonnoksessa todetaan lukujen heijastavan työmarkkinoiden sukupuolittuneisuutta, mutta suojaosasta luopumisen sukupuolivaikutuksia ei arvioida.

Kuten esitysluonnosta koskevasta Invalidiliiton, Näkövammaisten liiton, ja Vammaisneuvoston vammaispoliittisen työryhmän lausunnoista ilmenee, suojaosasta luopuminen vaikeuttaisi vammaisten henkilöiden työllistymistä ja taloudellista tilannetta.

Saamelaiskäräjien esitysluonnosta koskevasta lausunnosta ilmenee, että suojaosasta luopuminen vaikuttaisi saamelaisten perinteisiä elinkeinoja harjoittaviin ihmisiin. Saamelaiskäräjät korostavat, että perinteisiin elinkeinoihin osallistumisen olevan merkityksellistä paitsi yksilöiden osallisuudelle, myös koko saamelaisyhteisön sosiaaliselle ja kulttuuriselle integraatiolle. Amnesty muistuttaa, että saamelaisilla on alkuperäiskansana perustuslain 17 § 3 momentissa turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Muutosesityksestä tulee tehdä esityksen jatkovalmistelussa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi, mukaan lukien vammais- ja sukupuolivaikutusten arviointi. Jatkovalmistelussa tulee myös arvioida esityksen vaikutukset saamelaisten oikeuksien toteutumiseen.



Lapsikorotusten poistaminen (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsikorotuksia maksettiin vuonna 2022 ansiopäivärahassa noin 81 000 etuudensaajalle, mikä on noin 31 prosenttia kaikista ansiopäivärahan saajista. Yhdestä lapsesta korotuksia sai 35 000, kahdesta lapsesta 30 000 ja kolmesta tai useammasta lapsesta noin 15 000 etuudensaajaa. Esitetyn lapsikorotuksen poistamisen aiheuttama heikennys olisi yhden lapsen perheessä noin 125 euroa kuussa, kahden lapsen perheessä noin 184 euroa ja vähintään kolmen lapsen perheessä noin 238 euroa kuussa. Esitysluonnoksen mukaan muutosten vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi yllä esitettyä pienempi, sillä täydentävät etuudet kompensoisivat heikennyksiä. Näin on tietysti vain siinä tapauksessa, että kotitalous hakisi ja saisi täydentäviä etuuksia. Lisäksi on huomioitava kiireellisessä valmistelussa olevat ja hallitusohjelmassa suunnitellut heikennykset toimeentulotukeen ja yleiseen asumistukeen. Lapsikorotusten poistaminen heikentäisi siten hyvin monen lapsiperheen taloudellista tilannetta merkittävästi, etenkin kun huomioidaan muut tällä hallituskaudella valmistelussa ja suunnitteilla olevat sosiaaliturvaleikkaukset- ja heikennykset ja niiden kumuloituvat vaikutukset.

Esitysluonnoksen mukaan lapsikorotusten poistaminen vaikuttaisi myös työttömyysetuuden saajien elatusvelvollisuuden toteutumiseen ja voi sitä kautta heikentää lähivanhemman elatuskykyä ja lapsen asemaa.

Esitysluonnoksessa korostetaan, että kaikissa etuuksissa ei ole lapsikorotusta, ja ettei palkkaan tai yritystoimintaan myöskään sisälly lapsikorotusta. Lapsikorotuksia on tällä hetkellä työttömyysetuuksissa, eräissä eläkkeissä ja opintotuessa. Amnesty katsoo, että ensisijaisesti tulisi selvittää lapsikorotusten tarve kaikkien perusturvaetuuksien osalta. Yhdenvertaisuuden edistäminen jo valmiiksi heikossa asemassa olevien taloudellisen tilanteen heikentämisellä ei ole tosiasiallista yhdenvertaisuuden edistämistä. Lisäksi tutkimuksesta tiedetään, että vanhemman työttömyys on sairastumisen ohella merkittävimpiä syitä toimeentulotuen hakemisen taustalla.⁵ Valtion tulee sitoutua lapsiperheköyhyyden ja -köyhyysriskin vähentämiseen paitsi lapsen oikeuksien turvaamiseksi, myös siksi, että lapsiperheköyhyyden tiedetään tutkimusten perusteella linkittyvän työttömyyteen ja huono-osaisuuteen myöhemmin elämänkaaren aikana.⁶

Hallitusohjelman mukaan lapsikorotusten poistamisesta koituvaa säästöä kohdennetaan uudelleen lapsiperheille. Ilmeisesti uudelleenkohdennus tapahtuu ensisijaisesti lapsilisän korotuksilla. Amnesty korostaa tässä yhteydessä, että pienet lapsilisän korotukset eivät kompensoi lapsikorotuksen poistamisen ja muiden lapsiperheisiin kohdistuvien leikkausten ja tiukennusten kielteisiä vaikutuksia pienituloisten lapsiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Ihmisoikeusperustaista päätöksentekoa olisi, että tilanteessa, jossa toteutetaan laaja-alaisia leikkaustoimia, tukitoimia kohdennettaisiin erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin ja perheisiin – lapsilisän korottaminen ei ole tällainen toimi, sillä sitä myönnetään tulotasosta riippumatta.

Edellä mainituista syistä Amnesty ei kannata lapsikorotusten poistamista. Ensisijaisesti Amnesty katsoo, että esityksestä tulee luopua. Mikäli lapsikorotusten poistamisen valmistelua



kuitenkin jatketaan, tulee muutoksen vaikutuksia tarkastella osana hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Arvioinnin tulee sisältää sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa on syytä huomioida, että esitysluonnoksen mukaan viime vuonna 55–58 prosenttia työttömyysturvan lapsikorotuksista maksettiin naisille, vaikka miehet saavat työttömyysetuuksia naisia useammin.

Ostavastuuajan pidentäminen (TTL 5 ja 7 luku)

Esitysluonnoksen mukaan ostavastuuajan pidentäminen seitsemään päivään koskettaisi vuosittain noin 180 000 työttömäksi jäänyttä tai työssäoloehdon uudelleen täyttävää edunsaajaa.

Amnesty ei kannata esitettyä muutosta, sillä ostavastuuajan pidentäminen lykkäisi etuusoikeyden alkamista ja yhdessä esitysluonnoksen muiden muutosesitysten kanssa heikentäisi laajan ihmisryhmän, mukaan lukien jo valmiiksi heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien ihmisten ja perheiden, toimeentuloa.

Vuosilomakorvausten jaksotusta koskevasta esityksestä puolestaan seuraisi se, että lomakorvaus lykkäisi työttömyysetuusoikeyden alkamista työsuhteen päättymisen jälkeen, kun kyseessä on yli kaksi viikkoa kestänyt kokoaikatyö. Lomakorvauksen jaksottamisesta luovuttiin kymmenen vuotta sitten. Perusteluissa jaksottamisesta luopumisesta korostettiin, että se helpottaa työttömäksi jääneen ja hänen perheensä sopeutumista tilanteessa, jossa kotitalouden käytettävissä olevat tulot pienenevät palkkatulojen loppuessa.

Muutosesitys heikentäisi työttömäksi jääneen ja hänen perheensä taloudellista tilannetta entisestään, yhdessä muiden esitettyjen heikennysten kanssa. Muutosesitystä tulisi arvioida uudelleen sosiaaliturvaa koskevien hallituksen esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Esityksen taloudelliset ja kansalaisvaikutukset (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)

Lausuntopyyntöissä ei pyydetä lausumaan esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista oletettavasti siksi, että hallituksen esitysluonnos ei sisällä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puute on Suomen kansainvälisten veloitteiden näkökulmasta erityisen moitittavaa näin merkittävässä ja laajassa esitysluonnoksessa, jonka muutokset vaikuttavat luonnoksen mukaan heikentävästi suhteellisesti eniten tulojakauman alimmissa tulokymmenyksissä olevien kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Esitysluonnoksen mukaan muutokset vaikuttaisivat vuoden 2019 rekisteriaineistolla mitattuna jopa 280 000 kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin. Vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin on esitysluonnoksen mukaan useimmissa tapauksissa enintään muutaman prosentin luokkaa, mutta noin 3 000 kotitalouden kohdalla pudotus on yli 15 prosenttia.



Esitysluonnos sisältää arvioinnin vaikutuksista kotitalouksien asemaan, mutta tässä yhteydessä ei käsitellä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen, mutta on huomioitava, ettei tämä voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Säätämisyjärjestysperustelut ovat oikeudellisia, kun taas perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on tarkoitus arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.⁷ Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusveloitteiden täytyminen on kyseenalaista. Amnesty pitää esitysmuutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettujen muutosten yhteisvaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin naisiin, sillä lapsikorotusten saaminen, osa-aikainen työskentely ja sovitellun työttömyysetuuden saaminen on yleisempää naisilla. Esitysluonnoksen arvion mukaan esitetyt muutokset pienentäisivät muutosten kohteena olevien miesten tuloja 2,9 prosenttia ja naisten 3,1 prosenttia. Lisäksi työssäoloheitoon esitetyt muutokset pienentäisivät vanhempainpäivärahaa arviolta 16 prosentilla sitä saavista naisista, kun vastaava luku miehillä olisi 10 prosenttia. Esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä varsinaista sukupuolivaikutusten arviointia. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä sukupuolivaikutusten arviointi osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Esityksestä puuttuu myös lapsivaikutusten perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointi. Esitysluonnoksessa esitellyn muutosehdotusten yhteisvaikutusten arvioinnissa on arvioitu pienituloisuuden lisääntyvän esitettyjen muutosten myötä keskimääräistä useammin perheissä, joissa on lapsia. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä lapsivaikutusten arviointi osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Esitysluonnoksesta uupuu myös vammaisvaikutusten arviointi. Esimerkiksi Invalidiliitto, Vammaisneuvoston vammaispoliittinen työryhmä ja Näkövammaisten liitto ovat esitysluonnosta koskeissa lausunnoissaan tuoneet esille esitysluonnokseen liittyviä ongelmia vammaisten henkilöiden oikeuksien näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulee tehdä vammaisvaikutusten arviointi osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Amnesty katsoo, että olisi perusteltua sisällyttää jatkovalmistelussa lakiesitykseen arvio säännösehdoitusten suhteesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvan tasosta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyden arviointiraportin havainnot. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on toistuvasti antanut Suomelle moitteita liian matalasta etuuksien tasosta. Viimeksi 15.2.2023 komitea totesi useiden perusturvaetuuksien sekä toimeentulotuen tason olevan riittämätön.⁸

Suomi on saanut tänä vuonna suositukset lapsen oikeuksien komitealta ja vuonna 2021 viimeisimmät suositukset YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealta.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli 2.6.2023 muun muassa, että Suomi:



- välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin;
- tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille; sekä
- kehittää toimenpiteitä, joilla ehkäistään asunnottomuutta, ja tarjoaa kiireellisesti asianmukaisen ja pitkäaikaisen sosiaalisen asunnon ja muita tukitoimenpiteitä niitä tarvitseville perheille.⁹

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea otti 5.3.2021 kantaa sosiaaliturvan tasoon Suomessa ja antoi lisäksi vahvat suositukset siitä, mitä tulee huomioida, jos harkitaan leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä. Komitea esitti huolensa siitä, että vuosien 2015–2019 hallituskauden leikkaukset tekivät sosiaaliturvaetuuksien tasosta riittämättömän ja leikkaukset vaikuttivat kohtuuttomasti jo ennestään heikommassa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Komitea vaati Suomea sisällyttämään sosiaaliturvauudistukseen takeet, joilla varmistetaan, että etuuksien taso pysyy riittävänä. Komitea vaati Suomea varmistamaan harkitessa leikkauksia julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, että:

- leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa;
- leikkaukset ovat sikäli välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muihin toimenpiteisiin ryhtyminen tai toimenpiteistä pidättäminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta;
- leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin;
- leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.¹⁰

Viimeisin perusturvan riittävyyden arviointiraportti kuluvalta vuodelta arvioi, että työttömän, sairaan ja vanhempainvapaalla olevan perusturva ei riitä kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetiteja.¹¹ Tutkijoiden laatimilla kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjeteilla pyritään kuvaamaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää vähimmäistä kulutustasoa. Lisäksi Suomen perusturvan riittämättömyyttä on kuvattu Amnesty Internationalin ja Ihmisoikeusliiton yhteisraportissa ”Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä” -- Riittämätön perusturva Suomessa.¹²

Esitysluonnoksen mukaan hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Amnesty katsoo, että yhteisvaikutuksista



olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista jo valmisteluvaiheessa.

Hallitusohjelman mukaan hallitus suunnittelee lukuisia muitakin sosiaaliturvaleikkauksia, jotka vaikuttavat kielteisesti toimeentulotukea hakevien ja saavien pienituloisten henkilöiden ja perheiden toimeentuloon. Edellä mainittuja muutoksia suunnitellaan ajassa, jolloin elinkustannukset kasvavat paitsi jo pitkään jatkuneen inflaation vuoksi, myös hallituksen arvonlisäverotuksen korotussuunnitelmien vuoksi. Elinkustannusten nousu vaikeuttaa erityisesti pienituloisten asemaa.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksen muutosesityksiä tulisi arvioida myös perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon valossa. TSS-sopimuksen 12 artiklan yleiskommentissa (General Comment No. 19) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) toteaa artiklan 2.1 määräyksiin (velvoite ryhtyä toimiin toteuttaa oikeudet asteittain täysimääräisesti) viitaten, että kuten muidenkin sopimuksen mukaisten oikeuksien kohdalla, on olemassa vahva oletus, että sosiaaliturvaa koskevat heikentävät toimet eivät ole hyväksyttäviä.¹³ Valtiolla on todistustaakka osoittaa, että ne otetaan käyttöön vasta, kun on tarkkaan harkittu vaihtoehtoja ja että toimet ovat hyväksyttäviä suhteessa sopimuksen sisältämiin oikeuksiin kokonaisuutena valtion käytettävissä olevien kokonaisresurssien kontekstissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä, eivätkä kokonaisuutena arvioiden saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista.¹⁴ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu lisäksi painoarvoa heikennyksen suuruudelle. Esimerkiksi PeVL 25/2012 vp, s. 2, jonka mukaan lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 § 3 momentin kannalta ongelmallista. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että sosiaaliturvaa koskevan säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.¹⁵

Amnestyn arvion mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys, yhdessä muiden suunniteltujen heikennysten ja leikkausten kanssa, on vahvasti ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Leikkausten vaikutukset eivät saa kumuloitua heikoimmassa asemassa oleviin.

Miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Amnesty esittää, että jatkovalmistelussa lakiesitykseen sisällytetään jälkikäteisarvioinnin suunnitelma ja osoitetaan sen toteutukseen riittävä resurssointi. Jälkikäteisarvioinnin tulisi sisältää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkikäteisarviointi, mukaan lukien sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi.



Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Amnesty katsoo, että lakiesityksen jatkovalmisteluun tulee varata riittävästi aikaa, jotta varmistetaan laadukas ja avoin lainvalmistelu, joka sisältää riittävän perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin, ja voidaan järjestää erillinen kuuleminen valmistelussa olevien sosiaaliturvaa koskevien lakiesitysten yhteisvaikutuksista, kun valmistelussa oleva yhteisvaikutusten arviointi ei ole saatavilla lausuntoaikana. Kyseessä on merkittävä lakihanke, jonka monia ihmisryhmiä koskevien laaja-alaisten vaikutusten vuoksi esitysluonnoksessa esitetty voimaantulon aikataulu ei ole realistinen edellä esitettyjen lainvalmistelu-, vaikutusarviointi-, ja kuulemistarpeiden osalta.

Lisäksi useiden ja samoihin ihmisryhmiin kasautuvien heikennysten voimaantulo vuoden aikana on kohtuutonta. Mikäli heikennyksiä ei peruta, tulisi heikennysten voimaantuloa jaksottaa siten, että ihmisillä ja perheillä olisi parempi mahdollisuus sopeutua muutoksiin.

Ensisijaisesti Amnesty kuitenkin katsoo, että heikossa asemassa oleviin kohdistuvista heikennyksistä tulisi luopua perus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinnin pohjalta.

Muuta lausuttavaa esityksestä: Amnestyn suositukset esityksen jatkotyöstämistä varten

Esityksen jatkovalmistelussa siihen tulee sisällyttää perusteellinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Arvioinnin tulisi sisältää muun muassa sukupuoli-, vammais-, ja lapsivaikutusten arviointi. Amnesty korostaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida esitysten suhde kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien elinten kannanottoihin Suomen sosiaaliturvasta sekä viimeisimmän lakisääteisen perusturvan riittävyden arviointiraportin havaintoihin.

Esitysluonnoksen mukaan hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Esitysluonnoksessa todetaan, pääministeri Orpon hallitusohjelmaa lainaten, ”että vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on kuitenkin edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa.” Tässä yhteydessä on todettava, että työttömyys on vakava ongelma Suomessa, ja valtiolla on perustuslain 18 § 2 momentissa säädetty velvollisuus edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeutta työhön. OECD on arvioinut (’A People-centred perspective on employment barriers and policies: Faces of joblessness in Finland’, 2020), että terveysongelmat muodostavat yleisimmän työllistymisen esteen Suomessa.¹⁶ Siksi on ongelmallista, että hyvinvointialueiden rahoitustilanne on edelleen



kiristymässä kuluvalle hallituskaudella, kun tälläkään hetkellä julkisessa terveydenhuollossa ei pystytä tarjoamaan riittäviä tai oikea-aikaisia palveluita työttömille.¹⁷ Elokuussa 2023 julkaistusta tutkimuksesta käy ilmi, että työttömäksi joutuminen vähentää merkittävästi avoterveyspalveluiden käyttöä¹⁸, vaikka monissa tutkimuksissa on todettu työttömien terveyden olevan työssä olevia heikompi. Hyvinvointialueiden rahoitustilanteen ohella, Amnesty kiinnittää huomiota hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan säädettyjä terveystarkastuksia tullaan vähentämään ja digitalisoimaan. Julkisen terveydenhuollon vastuulla olevat työttömien terveystarkastukset toteutuvat nykyiselläänkin heikosti Suomessa.¹⁹

Tiivistetysti: vaikka terveysongelmat ovat monen työttömän työttömyyden taustalla, he eivät saa riittäviä terveyspalveluita, eikä työttömyysetuuksien- ja muiden etuuksien leikkaaminen poista heidän terveysongelmiaan. OECD:n mukaan ('Income support for jobseekers: Trade-offs and current reforms', 2023) etuusleikkaukset edistävät työllistymistä vain sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden työllistymisen ainoa tai pääasiallinen este on kannustimien puute, kun taas esimerkiksi terveysongelmista tai osaamisen puutteista kärsivien kohdalla leikkaukset ainoastaan kasvattavat köyhyysriskiä.²⁰ Amnesty katsoo, että työllistämistä tavoittelevat toimenpiteet eivät voi koostua pienituloisiin kohdistuvista kohtuuttomista sosiaaliturvaheikennyksistä ja -tiukennuksista, vaan valtiolla on velvollisuus tehdä aktiivisia toimenpiteitä, joilla edistetään ihmisten työkykyisyyttä, kuten turvata pääsy riittäviin terveyspalveluihin. Vain näin voidaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien, kuten oikeus työhön, terveyteen ja toimeentuloon, toteutuminen Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti.

Lisäksi, kuten esitysluonnoksessakin todetaan, esitetyt heikennykset, kuten työssäoloehto koskevat tiukennukset, kohdistuvat erityisesti naisiin. Esitysluonnoksessa kerrotaan tämän johtuvan työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta, josta esimerkkinä on osa-aikatyön ja lyhytkestoisen osa-aikatyön yleisyys eritoten naisia työllistävillä aloilla. Kuten edellä, Amnesty korostaa, että näitä ongelmia ei tule pyrkiä ratkomaan vain pienituloisiin ihmisiin ja perheisiin kohdistuvilla leikkauksilla. Kuten vaillinaisesti työkykyisten terveysongelmat eivät ratkea heiltä sosiaaliturvaa leikkaamalla, eivät myöskään kokoaikatyön tai esimerkiksi lasten vuorohoidon saatavuusongelmat korjaannu leikkaamalla sosiaaliturvaa pienituloisilta osa-aikatyötä tekeviltä naisilta ja heidän perheiltään.

Amnesty kiinnittää huomiota hallituksen suunnittelemien sosiaaliturvaleikkausten yhteis- ja kumuloituviin vaikutuksiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että esitettyjen muutosten, jotka kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisimpaan kymmenykseen, negatiivisia tulovaikutuksia kompensoivat toimeentulotuki ja asumistuki. Samaan aikaan lausuntokierroksella olevassa esitysluonnoksessa asumistuen muuttamisesta taas todetaan, että asumistukeen esitettävien tuensaajien toimeentuloa heikentävien muutosten vaikutuksia kompensoi toimeentulotuki, mikäli henkilö tukea saa. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa toimeentulotuen muuttamisesta puolestaan todetaan, että esitetyistä muutoksista voi olla seurauksena täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeen kasvu. Hallitusohjelmassa taas sanotaan, että hallituskauden aikana tullaan uudistamaan ja yhtenäistämään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ohjeita, mikä voi osaltaan vaikuttaa myös näitä tukia koskevaan yksilölliseen harkinnanvaraansa tuesta päätettäessä. Suunnitelluissa muutosesityksissä toimeentulotuki



painottuu vahvasti muiden etuuksien puutteita täydentävänä, mitä Amnesty pitää ongelmallisena huomioiden sen luonteen viimesijaisena ja lyhytaikaisena tukena.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallituksen sosiaaliturvaa koskevien esitysten yhteisvaikutuksista erillismuistiota, joka tuodaan eduskunnalle esitysten yhteydessä. On hyvin ongelmallista, että muistio ei ole käytettävissä kiireellisesti valmisteltujen lakiesitysluonnosten lausuntoaikana. Amnesty katsoo, että yhteisvaikutuksista olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista jo valmisteluvaiheessa.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnokselle on varattu vain alle kahden viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopyynnön mukaan lyhyt lausuntoaika johtuu budjettilakien valmisteluaikataulusta. Kun kyseessä on alle kahden viikon lausuntoaika 135 sivuisesta esitysluonnoksesta, joka sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä muutosesityksiä, ei lausuntoaika voi mitenkään pitää riittävänä. Varsinkin kun huomioidaan samanaikaisesti lausuntokierroksella olevat muut sosiaaliturvaan liittyvät esitysluonnokset. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika vähentää lainvalmistelun avoimuutta ja heikentää lainvalmistelun laatua. Se myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija,
mariko.sato@amnesty.fi

Viitteet

- ¹ Yle Uutiset, 21.2.2022, <https://yle.fi/a/3-12321601>.
- ² Tilastokeskus, 29.6.2021, Työvoimatutkimus - 'Työllisten ja työvoiman määrä kasvoi, työikäisen väestön määrä kääntyi laskuun vuonna 2021', <https://www.stat.fi/julkaisu/cl2yinm5hzj1l0dw2f2b376he>.
- ³ Tilastokeskus, 29.6.2021, Työvoimatutkimus - 'Työllisten ja työvoiman määrä kasvoi, työikäisen väestön määrä kääntyi laskuun vuonna 2021', <https://www.stat.fi/julkaisu/cl2yinm5hzj1l0dw2f2b376he>.
- ⁴ Tilastokeskus, 29.6.2021, Työvoimatutkimus - 'Työllisten ja työvoiman määrä kasvoi, työikäisen väestön määrä kääntyi laskuun vuonna 2021', <https://www.stat.fi/julkaisu/cl2yinm5hzj1l0dw2f2b376he>.
- ⁵ Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö, 'Lapsiperheköyhyys datana', <http://itla.fi/lapsiperhekoyhyys-datana/>.
- ⁶ Kts. esim. Tea Lallukka et al., "Determinants of long-term unemployment in early adulthood: A Finnish birth cohort study", SSM Population Health, 8.8.2019 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6535628/>; Aapo Hiilamo et al., "Suomalaisten lapsiperheiden ylivelkaantuneisuus maksuhäiriömerkintöjen valossa", Yhteiskuntapolitiikka, 88(2023): 2, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145797/YP2302_Hiilamoym.pdf?sequence=3&isAllowed=y; Tiina Ristikari et al., "The significance of timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes", Longitudinal and Life Course Studies, 2018, Vol. 9 Issue 3, <https://llcsjournal.org/index.php/llcs/article/view/471/610>.
- ⁷ Valtioneuvosto, 2022, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 22:66, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN_2022_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y, s. 68.
- ⁸ European Committee of Social Rights, 15.2.2023, Decision on the merits, Finnish Society of Social Rights v. Finland 172/2018, [https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifier%22:\[%22cc-172-2018-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%22cc-172-2018-dmerits-en%22]}).
- ⁹ Lapsen oikeuksien komitea, Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista – editoimaton versio (ulkoministeriö), CRC/C/FIN/CO/5-6, 2.6.2023, https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189, s. 10–11.
- ¹⁰ Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, Päätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista – epävirallinen käänös (ulkoministeriö), E/C.12/FIN/CO7, 5.3.2021, <https://um.fi/documents/35732/0/Loppup%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t%2C+2021.pdf/e887f05a-82e6-d826-7064-f0f0f55900ff?t=1620290972931> s. 5.
- ¹¹ Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019-2023, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146182/URN_ISBN_978-952-408-037-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 3.
- ¹² Amnesty International ja Ihmisoikeusliitto. 2021. "Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä" – Riittämätön perusturva Suomessa, https://www.amnesty.fi/uploads/2021/08/perusturvaraportti_31082021.pdf.
- ¹³ Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, General Comment 19, E/C.12/GC/19.
- ¹⁴ PeVL 14/2015 vp, s. 3
- ¹⁵ HE 309/1993 vp, s. 71.
- ¹⁶ OECD, A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies: Faces of joblessness in Finland, 2020, <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-2020-FoJ-Finland.pdf>, s. 41.

¹⁷ Amnesty International, "Tiedän etten saa apua" – Terveysthuollon eriarvoisuus Suomessa, 2023, https://www.amnesty.fi/raportti-tiedan-etten-saa-apua-terveydenhuollon-eriarvoisuus-suomessa/?post_date=20230613065934.

¹⁸ Hanna Rinne ja Jenni Blomgren, "Use of outpatient healthcare services before and after the onset of unemployment: A register-based propensity score matched study from Finland", PLOS One, 9.8.2023, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0288423>.

¹⁹ Amnesty International, "Tiedän etten saa apua" – Terveysthuollon eriarvoisuus Suomessa, 2023, https://www.amnesty.fi/raportti-tiedan-etten-saa-apua-terveydenhuollon-eriarvoisuus-suomessa/?post_date=20230613065934, s. 59–60.

²⁰ OECD, 2/2023, Income support for jobseekers: Trade-offs and current reforms, <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:208ceb1e-58b3-440a-939f-79ef74b1f064>, s. 7–8.