

Asia: HE 75/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kiitän valiokuntaa kutsusta lausua hallituksen esityksestä 75/2023 vp.

*Ehdotetuista lakimuutoksista yleisesti*

Ehdotettu uusi laki indeksitarkistusten jäädyttämisestä vuosiksi 2024-2027 kohdistuu osaan sosiaaliturvan perusturvaetuuksista. Jäädytys koskisi vähimmäismääristä sairausvakuutuspäivärahaa, ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutustuen vähimmäismäärää, kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen mukaisia etuuksia, yleisen asumistuen mukaisia rahamääriä, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaisen opintorahan, opintorahan huoltajakorotuksen ja oppimateriaalilisän määrää, aikuiskoulutustuen perusosan määrää sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin vastaanottorahaa ja käyttö rahaa. Jäädytyksen ulkopuolelle jäisivät kansaneläke, takuueläke, kansaneläkelain mukainen eläkkeen lapsikorotus, perhe-eläkkeet, rintamalisä, alle 16-vuotiaan ja yli 16-vuotiaan vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki ja eläketuki. Myös toimeentulotuki jäisi jäädytyksen ulkopuolelle. Jäädytyksen arvioidaan alentavan etuuksien ostovoimaa vuoteen 2027 mennessä oletetun 10,2 prosentin inflaation määrällä. Hallitusohjelmassa tosin sovittiin myös lapsiperheiden toimeentulon parantamisesta nostamalla alle kolmivuotiaiden lapsilisää, nostamalla lapsilisän yksinhuoltajakorotusta, kehittämällä opiskelijoiden huoltajakorotusta ja korottamalla monilapsisten perheiden lapsilisää.

Indeksitarkistusten jäädyttämistä perustellaan hallitusohjelman linjauksilla, joiden mukaan valtion velan kasvun pysäyttäminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista 6 miljardilla eurolla, ja osana tätä sovittiin indeksitarkistusten jäädyttämisestä.

Tarkastelen tässä lähinnä indeksitarkistusten jäädyttämisen vaikutusta Suomen perustuslain ja Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Relevantteja ihmisoikeussopimuksia ovat etenkin YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sosiaalisten oikeuksien yleissopimus, Euroopan neuvoston Sosiaalinen peruskirja, YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja YK:n vammaissopimus. Vaikka hallituksen esityksessä arvioidaan sen vaikutuksia tiettyihin ihmisryhmiin, mahdollisia syrjiviä vaikutuksia ei arvioida. Ehdotettuja säännöksiä ei ilmeisesti ole lausuntopalautteessakaan juuri arvioitu niiden mahdollisen syrjivyyden näkökulmasta. Syrjintäperusteita, joiden suhteen lakiehdotuksen syrjivyyttä pitäisi mielestäni arvioida ovat sukupuoli, ikä, etninen alkuperä ja kansallisuus sekä vammaisuus. Aluksi kuitenkin kiinnitän huomiota eräisiin lakimuutosten vaikutusarvioinnin puutteisiin, jotka vaikeuttavat erityisesti tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien vaikutusten arviointia.

Yleisesti katson, että kyse on tiettyihin ihmisryhmiin kohdistuvasta, merkittävästä sosiaaliturvan heikentämisestä. Toteutuessaan ehdotetut lakimuutokset heikentäisivät etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien asemaa ja lisääisivät taloudellista eriarvoisuutta. Esityksen myös arvioidaan lisäävän toimeentulotuen käyttöä. Tämä merkitsee siirtymää ns. pohjoismaisesta universaalimallista tarveharkintaisen sosiaaliturvan merkitystä korostavaan suuntaan.

## *Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten vaikutusarvioinnista*

Ehdotusten vaikutusarviointi on toteutettu ylimalkaisesti. Siksi uudistusten kokonaisvaikutusta ei ole mahdollista luotettavasti arvioida. Esityksessä todetaan, että vaikutukset vaihtelevat etuudensaajan tilanteen mukaan, ja että vaikutus kumuloituu, jos henkilö tai kotitalous, johon hän kuuluu, saa useampaa jäädytyksen piiriin kuuluvaa etuutta. Kaikkein pienituloisimmilla toimeentulotuen arvioidaan kompensoivan muiden etuuksien menetystä. Lapsilisien korotusten arvioidaan kompensoivan etenkin yksinhuoltojaperheiden, monilapsisten perheiden ja sellaisten perheiden asemaa, joissa on pieniä lapsia. Vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan oteta systemaattisesti huomioon lakimuutoksien kumuloituvia vaikutuksia. Eri etuuksien leikkaukset voivat osua samoihin henkilöihin tai ruokakuntiin, eikä vaikutusarviointi anna täsmällistä kuvaa siitä, missä määrin lapsilisien korotukset todellisuudessa kompensoivat menetyksiä.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten *vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksiin* arvioidaan hyvin lyhyesti ja niukasti perustellen. Vaikutusarviointi ei ole valtioneuvoston lainvalmisteluohjeen mukainen etenkin perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin osalta<sup>1</sup>. Mahdollisia *syрjiviä vaikutuksia* ei käsitellä ollenkaan. Valtioneuvoston ohjeen mukaan arvioinnissa on huomioitava eri ryhmiin kohdistuvat välittömät ja välilliset vaikutukset, syrjinnän eri muodot sekä se, miten eri toteuttamisvaihtoehdot edistävät tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Arvioinnissa tulee tunnistaa lisäksi ihmisten asemaan vaikuttavien tekijöiden moninaisuus, sillä ihmisen asemaan vaikuttavat useat henkilöön liittyvät syyt (intersektionaalisuus)<sup>2</sup>. Yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon kohdistuvien vaikutusten viimekätinen tehtävä on varmistaa, ettei ehdotetuilla säännöksillä ole syrjiviä vaikutuksia. Myös sosiaali- ja terveysministeriön ohje ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista viittaa välittömän ja välillisen syrjinnän kieltoon korostaessaan vaikutusarvioinnin tärkeyttä.<sup>3</sup>

Hallituksen esityksessä ei käsitellä sitä, että Suomen sosiaaliturvan taso jo nykyisellään on ihmisoikeuksia valvovien elinten mukaan liian alhainen. Tähän on kiinnittänyt huomiota Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea useissa päätöksissään, joista viimeisin on annettu tänä vuonna<sup>4</sup>. Komitea pitää vähimmäismääräistä sairaus-, vanhemmuuskuntoutus- ja työttömyysturvan peruspäivärahaa Sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 1 kohdan mukaan ilmeisen riittämättömänä, koska etuudet jäävät alle 40 prosenttiin ekvivalentista mediaanitulosta. YK:n Lapsen oikeuksien komitea suositteli viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan, että Suomen tulisi lasten oikeuksien toteuttamiseksi luoda budjettiseuranta, jolla lapsen oikeuksien toteutumista seurataan, ja määritellä haavoittuvassa asemassa olevia lapsia koskevat budjettilinjaukset.<sup>5</sup>

Perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien suhteen hallituksen esityksessä todetaan, että 'perustoimeentulon turva on edelleen turvattu' pykälän 2 momentin tilanteissa (lainkohta koskee turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja

<sup>1</sup>Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66 , s. 66-78.

<sup>2</sup>Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, s. 73.

<sup>3</sup> Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2016/2, s. 36.

<sup>4</sup> 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]}).

<sup>5</sup> Committee of the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth reports on Finland (CRC/FIN/CO/5-6).

huoltajan menetyksen perusteella). Myöskään ei esitetä muutoksia toimeentulotukeen, joka turvaa pykälän 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Kyse on 'perustoimeentuloa turvaavien oikeuksien reaalisen tason laskusta' indeksikorotuksia leikkaamalla. Tämä tosiasiallisesti vaikuttaa perustoimeentuloturvaan. Perustuslain 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan heikkenisi. Koska ehdotusten vaikutuksia arvioitaessa ei ole otettu huomioon muiden hallituksen linjaamien sosiaaliturvan muutoksen yhteisvaikutuksia, ei synny käsitystä siitä, minkälaisia sosiaaliturvan heikennyksiä on tarkoitus tehdä. Perus- ja ihmisoikeusarvioinnin näkökulmasta heikennysten kokonaisuudella on merkitystä.

Arvioinnissa ei tarkastella lainkaan perustuslain 22 § velvoitteita. Pykälä velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeudet. Poikkeusoloissakaan perusoikeuksiin ei ole perustuslain 23 §:n mukaan mahdollista tehdä muita kuin tilapäisiä poikkeuksia. Perusturvan heikennystä ei kuitenkaan säädetä tilapäiseksi.

Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset edellyttävät lähtökohtaisesti, että sosiaalisia oikeuksia tulee vahvistaa, kunnes ne toteutuvat täysimääräisesti. Sosiaaliturvan heikennyksille tulee harkita vaihtoehtoja. Kansainväliset ihmisoikeudet asettavat valtioille ns. positiivisia toimintavelvoitteita toimia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa ihmisoikeussopimusten velvoitteita ei siis käsitellä ollenkaan.

Vaikutusarvioinnin ylimalkaisuus vaikeuttaa myös sen arvioimista, ovatko vaikutukset mahdollisesti jonkun tai joidenkin ihmisryhmien etuihin ovat syrjiviä. Moniperusteisen tai risteävän syrjinnän osalta syrjivyyttä on mahdotonta arvioida.

*Taloudellisia vaikutuksia* on arvioitu suhteessa valtion ja kuntien menoihin. Kokonaisvaikutukseksi tässä suhteessa on arvioitu julkisten menojen nettomenojen vähennyksen olevan 320 miljoonaa euroa. Lakimuutoksia ei varsinaisesti perustella työllisyysvaikutuksilla, mutta niiden oletetaan parantavan työllisyyttä. Työllisyyden oletettua mekanismia ei kuvata, mutta ilmeisesti oletetaan mm. vajaatyöllistettyjen vanhempien siirtyvän täystyöllisiksi, kun etuuksia leikataan. Ilmeisesti myös oletetaan, että kuntoutustuen pienentäminen ohjaisi nuoria tuen saajia työllistymään. Nuoret ikäluokat saavat kuntoutustukea pääosin mielenterveyden ongelmiin liittyvän kuntoutuksen vuoksi. Esimerkiksi viranomaisten työtä ehdotettujen muutosten arvioidaan lisääntyvän vain vähän. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan arvioida oletetun toimeentulotukihakemusten lisääntymisen vaikutusta.

*Vaikutusta sukupuolten tasa-arvoon* tarkastellaan siinä suhteessa, miten suuri osa eri tukien saajista on naisia tai miehiä. Mm. peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajissa miehiä on jonkin verran enemmän kuin naisia. Hallituksen esitys ei mainitse, että myös kuntoutustuen saajien enemmistö on miehiä. Toisaalta hyvin suuri osa kuntoutustuen saajista on nuoria tai nuoria aikuisia, ja naisten osuus nuorissa ikäluokissa on suuri. Kuntoutusrahaa miehille maksettiin Kelan tilastojen mukaan huomattavasti enemmän kuin naisille (miehille yhteensä 98 364 000 euroa, naisille 28 559 000 euroa).<sup>6</sup>

Useimpia leikattavia etuuksia maksetaan naisille jonkin verran enemmän kuin miehille. Työttömyysturvan lapsikorotuksia taas maksetaan jonkin verran enemmän naisille (58 %) kuin miehille. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajissa on enemmän naisia (55 %) kuin miehiä. Myös opintorahan saajista suurempi osa (57 %) on naisia. Samoin sekä yleistä asumistukea että eläkkeensaajan asumistukea maksetaan useammin naisille kuin miehille. Lisäksi yleisen asumistuen saaminen yhdistyy usein muihin edellä mainittuihin etuuksiin. Esim. asumistukea saavista

<sup>6</sup> Kuvio 3. Kuntoutuskustannukset iän ja lakiperusteen mukaan 2021. Yksilökohtainen kuntoutus, taulukko 1. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/7cf529d5-3e24-4fe9-b094-74a3d03a34e4/content>.

opiskelijoista selvä enemmistö on naisia. Toisaalta perhevapaisiin liittyviä etuuksia maksetaan huomattavasti useammin naisille kuin miehille. Vähimmäismääräistä vanhempainrahaa maksetaan selvästi enemmän naisille (84 %) kuin miehille. Naisille myös maksetaan vanhempainrahaa pitempiä jaksoja kuin miehille. Lastenhoidon tukien vastaanottajista naisia on 90 prosenttia. Hallituksen esityksen mukaan lapsilisien korotus kompensoisi tukien menetystä.

Hallituksen esityksen *lapsivaikutuksia* koskevassa osiossa todetaan, että lakiuudistusten vaikutukset lasten ja lapsiperheiden talouteen ovat monimutkaiset. Lapsilisien korotukset ja etuuksien pienennykset osuisivat erilaisiin perheisiin eri tavoin. Kelan arvion mukaan pienituloisissa perheissä asuvien lasten määrä lisääntyisi lähes kolmella prosentilla. Nykyisin pienituloisissa perheissä asuu Kelan tilastojen mukaan 11,9 prosenttia lapsista. Pienituloisissa perheissä asuisi siis tulevaisuudessa noin 15 prosenttia lapsista. Asumistuen indeksikorotusten leikkaus koskisi monia lapsiperheitä. Vuonna 2022 yhteensä 84 024 lapsiperheestä, jotka saivat asumistukea, oli yhden huoltajan perheitä 58 801. Tilasto ei sisällä sukupuolittain eriteltyjä tietoja. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että etenkin yhden huoltajan perheet muodostuvat äidistä ja lapsista.<sup>7</sup>

Pelastakaa Lapset ry:n Lapsen ääni 2023 – tutkimus<sup>8</sup> kartoittaa lähinnä yläkouluikäisten lasten kokemuksia pienituloisuudesta. Tämän tutkimuksen mukaan enemmistössä pienituloisista perheistä joko lapsella itsellään tai hänen perheessään oli sairautta tai vamma. Kaksi kolmasosaa pienituloisista perheistä oli sellaisia, että tulonlähteenä oli palkka, mutta sosiaaliturva koettiin tärkeäksi tulonlähteeksi. Osa pienituloisista lapsista joutuu jo nyt ottamaan vastuuta perheen menoista, tekemällä töitä ja auttamaan tuloillaan perhettään tai maksamalla itselleen ruokaa ja vaatteita. Hallituksen esityksessä oletetaan, että lapsiperheköyhyyttä voidaan vähentää tukemalla vanhempien työllisyyttä, mutta pienituloisissa lapsiperheissä tämä tavoite saattaa olla vaikea saavuttaa.

*Vammaisiin henkilöihin kohdistuvista vaikutuksista* todetaan, että vammaiset ovat toimeentulomahdollisuuksiinsa nähden heterogeeninen ryhmä. Todetaan, että työikäiset vammaiset henkilöt saavat harvoin palkkatuloja. Tässä suhteessa Suomi eroaakin selvästi verrokkimaista. Esityksen mukaan vammaisten henkilöiden tulojen kannalta tärkeisiin eläketuloihin ja vammaisuuksiin indeksikorotusten leikkaaminen ei vaikuttaisi. Osa vammaisista kuitenkin saa mm. asumisen tukia, vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ja kuntoutusrahaa, joita esitetään leikattaviksi.

Esityksessä todetaan, että erityisesti nuoria koskettaa vähimmäismääräisen nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutusrahan indeksikorotusten jäädyttäminen. Näiden etuuksien tarkoituksena on kannustaa osatyökykyisiä nuoria hakeutumaan kuntoutukseen työkyvyttömyyseläkkeen sijaan ja siten edistää heidän työllistymistään. Tilastojen perusteella 16-19-vuotiaiden ikäryhmässä oli eniten kuntoutusrahaa saavia kuntoutujia.<sup>9</sup> Näistä nuorista huomattava osa on mielenterveyskuntoutujia. Tämän ryhmän päätyminen työkyvyttömyyseläkkeelle olisi käsittääkseni erittäin haitallista.

Hallituksen esityksessä ei arvioida *vaikutuksia etnisiin ryhmiin*. Etuuksien saajien etnisestä alkuperästä ei kerätä tietoja, joten vaikutusarviointi olisi hankalaa-

---

<sup>7</sup> Kelan asumistukitilasto, 6 Yleisen asumistuen saajaruokakunnat elämäntilanteen ja ruokakuntatyypin mukaan joulukuussa 2022, <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/921532cc-b06a-46af-b690-080d9c6f8113/content>.

<sup>8</sup> Palastakaa lapset *'Tuntuu että on niin erilainen kaikista'*: Lasten kokemuksia pienituloisuudesta (2023)

<sup>9</sup> Kuvio 3. Kuntoutuskustannukset iän ja lakiperusteen mukaan 2021. Yksilökohtainen kuntoutus, taulukko 1. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/7cf529d5-3e24-4fe9-b094-74a3d03a34e4/content>.

Ihmiskaupan uhrille maksettavan etuuden osalta olisi tullut arvioida indeksijäädytyksen vaikutusta siihen, onko uhri oikeuslaitoksen saavutettavissa rikoksen selvittämisen ja mahdollisen oikeudenkäynnin ajan.

### *Mahdollisista syrjivistä vaikutuksista*

Hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä ei siis arvioida mahdollisesti syrjiviä vaikutuksia. Viime kädessä ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tehtävä on kuitenkin varmistua siitä, ettei ehdotetulla sääntelyllä ole syrjiviä vaikutuksia. Puutteellisen vaikutusarvioinnin vuoksi tätä on vaikeata arvioida. Esitän seuraavassa lähtökohtia tällaiseksi arvioinniksi sukupuolisyrynnän, etnisen ja kansallisuussyrynnän osalta.

Näyttää ilmeiseltä, että ehdotetut lakimuutokset eivät ole välittömästi syrjiviä. Välitön syrjintä perustuu määritelmän mukaan kiellettyyn syrjintäperusteeseen. Esityksen mukaan ei ole tarkoitus jäädyttää nimenomaisesti jonkin henkilöryhmän oikeuksia. Kyse voi kuitenkin olla *välillisestä syrjinnästä*. Välillinen syrjintä on kiellettyä sekä Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, EU:n oikeuden ja kansallisen oikeuden perusteella. Nämä oikeuslähteet käsittelevät sosiaaliturvaan liittyvää syrjintää eri syrjintäperusteiden perusteella jossakin määrin eri tavalla. Yksinkertaisuuden vuoksi käsittelen lähinnä sukupuoleen perustuvaa syrjintää.

Välillinen syrjintä on kielletty mm. YK:n rotusyrjinnän kieltävän sopimuksen<sup>10</sup> ja naisten oikeuksien sopimuksen (CEDAW)<sup>11</sup> perusteella. Nämä ihmisoikeussopimukset määrittelevät syrjinnän joko kielletyn syrjintäperusteen vuoksi tapahtuvana kohteluna tai kohteluna, jonka tavoite tai vaikutus heikentää ihmisoikeuksia. Välillinen syrjintä liittyy tietyn toimenpiteen vaikutukseen, joka on eri ihmisryhmien osalta erilainen. Sen havaitseminen edellyttää sosiaalisen todellisuuden tunnistamista. CEDAW-sopimusta valvova komitea on katsonut, että välillistä naisiin kohdistuvaa syrjintää voi tapahtua, kun näennäisesti neutraaliin kriteeriin perustuva lainsäädännöllä, politiikalla tai ohjelmalla tosiasiallisesti aiheutetaan naisiin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.

Välillisen syrjinnän kieltä pidetään eurooppalaisen oikeuden yleisenä periaatteena. Euroopan ihmisoikeussopimus ei määrittele syrjintää syrjintäkiellon sisältävässä artiklassa (14 artikla). Ihmisoikeussopimuksen 12 lisäpöytäkirja, jonka Suomi on ratifioinut, sisältää itsenäisen syrjintäkiellon, joka sekään ei käsitä välillisen syrjinnän määritelmää. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään mm. katsonut, että jos kantaja näyttää kiistattoman tilaston perusteella, että tietty sääntö, joka on muotoiltu neutraalisti, tosiasiallisesti vaikuttaa prosentuaalisesti selvästi enemmän naisiin kuin miehiin, todistustaakka kääntyy vastaajan asemassa olevalle valtiolle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että valtioilla on tietty harkintavalta sen suhteen, voidaanko ihmisiä kohdella eri tavalla. Etnisen alkuperän ja seksuaalisen suuntautumisen osalta harkintavaltaa ei käytännössä ole, ja sukupuolen sekä kansallisuuden osalta ihmisten erilliskohtelu edellyttää erittäin painavia syitä.<sup>12</sup>

EU-oikeus kieltää nimenomaisesti välillisen syrjinnän useissa direktiiveissä, vaikka käsitettä ei käytetä perussopimuksissa. Euroopan unionin tuomioistuin on kehittänyt käsitteen sisältöä

<sup>10</sup> United Nations International Convention on all forms of Racial Discrimination:

<https://www.ohchr.org/en/instrumentsmechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

<sup>11</sup> United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

<sup>12</sup> European Court of Human Rights (2021) Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention. Prohibition of discrimination

oikeuskäytännössään.<sup>13</sup> EU-oikeus sallii välillistä syrjintää koskevan syrjintäolettan oik euttamisen, jos vastaaja voi osoittaa, että menettelyllä oli legitiimi tavoite, joka ei liity kiellettyyn syrjintäperusteeseen, ja että menettely on välttämätön tuon tavoitteen saavuttamiseksi. Välillinen syrjintä ei edellytä intentionaalisuutta – itse asiassa välilliselle syrjinnälle on ominaista, että myös hyvässä uskossa tehdyt toimet voivat olla syrjiviä<sup>14</sup>. Tosin välitönkään syrjintä ei ole välttämättä intentionaalista.

EU:lla on vain täydentävä toimivalta sosiaali- ja työllisyyspolitiikan alalla. Sen vuoksi jäsenvaltioilla on EU-tuomioistuimen mukaan suhteellisen suuri harkintavalta sen suhteen, miten ne voivat oikeuttaa tällaiseen politiikkaan kuuluvia toimia: jäsenvaltiot voivat valita tavoitteensa ja menettelytavat, joita ne käyttävät niihin pyrkiessään. EU-tuomioistuin on kuitenkin korostanut, ettei tämä harkintavalta voi estää syrjimättömyysperiaatteen soveltamista. Esimerkiksi asiassa Andersen (C-499/08) kyse oli säännöksestä, jota sovellettiin ikääntyviin työntekijöihin työllisyys- ja työmarkkinapoliittisista syistä. Lähtökohtaisesti jäsenvaltioilla on oikeus tähän. Tämä harkintavalta ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen täytäntöönpanosta tehtäisiin merkityksetön. EU-oikeus myös lähtee siitä, ettei välillistä syrjintää ole mahdollista perustella pelkillä budjettiseikoilla. Budjettiin liittyvät syyt toki ohjaavat sosiaalipolitiikkaa ja sosiaaliturvan rakentamista, mutta ne eivät riitä oikeuttamaan syrjiviä toimia. Rahan säästämisen pyrkimys ei oikeuta syrjintää edes talouskriisin oloissa. Erilliskohtele van toimenpiteen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukainen, ja tässä suhteessa EU-oikeuden vaatimukset ovat tiukat. Toimenpiteen tulee olla asianmukainen ja välttämätön siten, että samaa lopputulosta ei olisi mahdollista saavuttaa syrjimättömän menettelyn avulla.

Tasa-arvolain 7 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan tasa-arvolaissa eri asemaan asettamista sukupuolen perusteella neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella. EU-oikeuden mukaan henkilön tulee joutua *erityisen* epäedulliseen asemaan verrokkiin eli toista sukupuolta olevaan henkilöön tai henkilöryhmään nähden. Suomen tasa-arvolain mukaisen määritelmän mukaan riittää, että henkilö joutuu jollakin tavalla epäedulliseen asemaan. Suomen tasa-arvolain mukaan sen toteaminen, onko henkilö tai henkilöryhmä joutunut epäedulliseen asemaan, on siis helpompaa kuin EU-oikeuden mukaan.

EU-oikeuden sosiaaliturvaan liittyvien syrjintätapausten arvioinnissa EU-tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että syrjintäolettan a syntyy, jos neutraali kansallinen toimenpide asettaa huomattavasti useampia naisia tai miehiä huonompaan asemaan kuin vastakkaista sukupuolta olevia. Toisaalta EU-tuomioistuin on katsonut, että naisten ja miesten välillä vähäisempikin pitkäkestoinen, sitkeä ero etuuksissa voi olla riittävä syrjintäolettan a syntymiseen, jos tilastot perustuvat riittävän suureen joukkoon ihmisiä, eikä ero ole satunnainen tai lyhytaikainen. Syrjintäolettan a syntymiseen riittävää, tilastollisesti todettua kohtelun erilaisuutta on siis arvioitava joustavasti. Eri jäsenvaltioissa tilastollisen eron merkittävyyttä arvioidaan eri tavoin.<sup>15</sup> Suomen tasa-arvolain mukaan voinee pitää riittävänä, että tietyn etuuden indeksikorotuksen jäädytys kohdistuu tilastollisesti useammin naisiin kuin miehiin tai päinvastoin. Useimpien jäädytettävien etuuksien osalta ilmenee tilastollinen ero siinä, miten ne kohdistuvat naisiin ja miehiin. Vähimmäismäärien

<sup>13</sup> EU-oikeuden välillisestä syrjinnästä yleisesti katso Tobler, Christa Indirect discrimination under Directives 2000/43 and 2000/78. European Commission, Directorate General for Justice and Consumers 2022.

<sup>14</sup> CJEU, Case C-303/06 S. Coleman v Attridge Law and Steve Law, 17 July 2008, ECLI:EU:C:2008:61 (Opinion of AG Poiares Maduro), paragraph 19.

<sup>15</sup> Mulder, Jule Indirect sex discrimination in employment: Theoretical analysis and reflections on the CJEU case law and national application of the concept of indirect sex discrimination. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, 65.

vanhemmuuteen liittyvien etuuksien osalta jäädytys asettaa naiset selvästi epäedullisempaan asemaan kuin miehet, koska valtaosa vanhempainrahan saajista on naisia.

Jos välillistä syrjintää koskeva syrjintäoletus syntyy, vastaajalla on mahdollisuus kumota se osoittamalla, että huonompaan asemaan asettamiselle oli hyväksyttävä tavoite, ja että valittuja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden. Ehdotettuja lakimuutoksia perustellaan yleisellä tarpeella vähentää valtion menoja. Tämä tavoite on itsessään hyväksyttävä, mutta on kyseenalaista, voiko juuri perusturvaan kohdistuvia leikkauksia pitää siihen nähden aiheellisina ja tarpeellisina. Suomen oikeuden välillisen syrjinnän määritelmä perustuu EU-oikeuteen, jonka mukaan valittujen keinojen tulee olla sellaisia, että niiden avulla on mahdollista saavuttaa tavoite, mutta myös välttämättömiä siinä mielessä, että mikään ei-syrjivä keino ei johtaisi tavoitteeseen. Vaihtoehtoisia keinoja vähentää julkisia menoja epäilemättä olisi käytettävissä.

*Entisen ja kansallisen alkuperän* osalta on syytä tarkastella kansainvälistä suojelua hakevan sekä ihmiskaupan uhrin vastaanottorahaan kohdistuvia leikkauksia. Näistä ryhmistä hallituksen esityksessä ei kerrota muuta kuin asiakasmäärä (45 000) ja näistä alaikäisen määrä (11 000). Näiden ryhmien asema riippuu pitkälti siitä, onko heillä kotikunta. Jos kotikuntaa ei ole, on kysymyksessä viimesijainen etuus, eikä oikeutta muihin Kelan sosiaalietuuksiin tai toimeentulotukeen ole. Kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan henkilön vastaanottoraha vastaa nykytasolla noin 70 prosenttia toimeentulotuen perusosasta. Alempaa tasoa on perusteltu vastaanottopalveluiden kautta saatavien hyödykkeiden arvolla. Näiden etuuksien saajat ovat harvoin etnisen alkuperänsä suhteen suomalaisia tai kansallisuutensa suhteen Suomen kansalaisia. Tästä syystä etuuden leikkaamista olisi tarpeen tarkastella myös mahdollisen etnisen tai kansallisuussyrjinnän näkökulmasta.

Ihmiskaupan uhrin vastaanottorahan yhteydessä olisi hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että rikoksen tutkinnan ja oikeuskäsittelyn näkökulmasta on hyödyksi, jos uhri pysyy Suomessa. On haitallista, jos uhri toimeentulon niukkuuden vuoksi poistuu maasta ennen kuin ihmiskauppaan liittyvä oikeusprosessi on saatettu loppuun.

Helsingissä 6 marraskuuta 2023

Kevät Nousiainen

Yleisen ja vertailevan oikeuden professori (emerita), Turun yliopisto