

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Kiitän sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025. Pyydetyn mukaisesti keskityn lausunnossani arvioimaan sosiaaliturvaan ja palveluihin kohdistuvien leikkausten sekä maksujen korotusten yhteisvaikutuksia, joista teen joistakin nostoja.

Keskeiset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet

Tarkastelen yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Arvioinnin kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain (731/1999) 19 §:ssä turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeus. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastuussa olevien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentissa kielletään syrjintä sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Pykälän 4 momentti koskee sukupuolten tasa-arvoa.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sosiaaliturvaan ja palveluihin kohdistuvien leikkausten sekä maksujen korotusten yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta keskeisiä ovat etenkin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976, TSS-sopimus) sekä Euroopan neuvoston (uudistettu) Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002). Kumpikin sopimus sisältää määräyksiä oikeudesta vähimmäisturvaan sekä ja pidemmälle menevään syyperusteiseen sosiaaliturvaan sekä oikeudesta terveyteen ja riittäviin terveydenhuollon palveluihin. Muita tärkeitä ihmisoikeusasiakirjoja ovat YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59-60/1991) sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016), jotka sisältävät erityisesti lapsia ja vammaisia henkilöitä koskevia sopimusmääräyksiä. Lasten kohdalla erityisen merkityksellinen sopimuksesta seuraava velvoite on lapsen edun huomioon ottaminen kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa, mukaan lukien valtion talousarvioon liittyvissä päätöksissä.

Vammaisten kohdalla keskeiseksi nousee velvoite turvata täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikkien vammaisten henkilöiden ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon ja osallisuuden toteutumista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata sekä perus- että ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää usein aktiivisia toimia edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle, ja valtion talousarvio on yksi keino toteuttaa tätä turvaamisvelvollisuutta. Vaikka sosiaaliin perus- ja ihmisoikeuksiin sisältyy velvoite kehittää oikeuksia toteuttavia etuus- ja palvelujärjestelmiä, voidaan etuuksia ja palveluja mitoitettaessa ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila. Sosiaaliturvaan tehtävät heikennykset ovat siis näiden velvoitteiden valossa mahdollisia, jos heikennykset perustuvat taloudelliseen tilanteeseen eikä niille ole realistista vaihtoehtoa. Tällöinkin on arvioitava heikennysten luonnetta ja niiden vaikutuksia etenkin eri tavoin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten linjausten mukaan leikkauksia ei pitäisi kohdistaa pienituloisimpiin tai haavoittuvimmassa asemassa oleviin. Etenkin lapsiköyhyyttä lisääviä tai muutoin lasten asemaa heikentäviä toimia pitäisi välttää. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut vuonna 2023 Suomen viidennessä ja kuudennessa määräaikaisraportissa (CRC/C/FIN/CO/5-6) nimenomaisesti Suomea välttämään sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin ja tehostamaan edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille.

Muutosten vaikutukset

Hallitus on päättänyt merkittävistä julkisen talouden sopeuttamistoimista sekä hallitusohjelmassa että kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa, ja hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2025 on tämän mukainen. Tällä hallituskaudella on jo toteutettu ja pyritään toteuttamaan huomattavia leikkauksia sosiaaliturvaan ja palveluihin sekä korotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut muistiot vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista kotitalouksien asemaan sekä vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva ja sosiaali- ja terveystaloudellainsäädännön muutosten yhteisvaikutuksista eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kyseiset muistiot ovat merkityksellisiä tarkasteltaessa vuoden 2025 talousarvioesityksen vaikutuksia, vaikka ne sinällään kattavat myös jo aiemmin toteutettuja leikkauksia sosiaaliturvaan ja palveluihin.

Sosiaaliturvaleikkausten yhteisvaikutuksia kotitalouksien asemaan arvioineen muistioiden mukaan jo aiemmin kuluvalle hallituskaudella toteutetut sekä nyt suunnitellut sosiaaliturvan muutokset kasvattavat väestön pienituloisuusastetta ja tuloeroja. Väestöstä 19 prosenttia asuu kotitalouksissa, joiden käytettävissä olevat tulot pienenevät vuoden 2024 ja 2025 lakimuutosten yhteisvaikutuksista vähintään yhdellä prosentilla ja noin seitsemän prosenttia kotitalouksissa, joiden tulot pienenevät vähintään viidellä prosentilla. Muistion mukaan huomattavimmat tulonmenetykset keskittyvät pääosin kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenyksen. Sosiaaliturvaan tehty ja tehtävät muutokset kohdistuvat voimakkaimmin yhden hengen kotitalouksiin ja yksinhuoltajatalouksiin. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen on selvästi yleisintä 18-24 vuotiaissa osittain siitä syystä, että tässä

ryhmässä opiskelijoiden osuus on suuri. On kuitenkin huomattava, että vuodelle 2025 suunniteltujen muutosten vaikutukset ovat vähäisempiä kuin jo toteutettujen muutosten.

Kuvatut muutokset ovat ongelmallisia Suomea sitovien, edellä kuvaamani perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. YK:n TSS-komitean vuonna 2021 hyväksymissä Suomea koskevissa loppupäätelmissä (E/C.12/FIN/CO/7) komitea totesi, että Suomessa vuosien 2015–2019 aikana toteutetut sosiaaliturvaetuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia esimerkiksi julkisen talouden säästötoimien yhteydessä varmistetaan, että a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia siten, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on puolestaan arvioinut Suomen sosiaaliturvan tasoa jo useamman kerran ja viimeksi vuoden 2023 alussa antamassaan ratkaisussa (No. 172/2018 Finnish Society of Social Rights v. Finland). Komitea on johdonmukaisesti katsonut eräiden perus- ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien tason olevan Suomessa liian matala kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla.

Sosiaaliturvaan tehdyt ja suunnitellut leikkaukset ovat näiden linjausten valossa hyvin ongelmallisia. Kuten STM:n muistiossakin todetaan, leikkaukset kohdistuvat etenkin pienituloisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ja niillä on vaikutuksia lapsen etuun ja oikeuksiin etenkin yksinhuoltajatalouksissa asuvien lasten kohdalla.

Kotitalouksien toimeentulon riittävyteen vaikuttavat myös terveydenhuollon asiakasmaksuihin ja omavastuihin tehtävät muutokset. Suhteellisesti suurin vaikutus näillä muutoksilla on kolmessa pienituloisimmassa tulokymmenyksessä. Tässä ryhmässä myös yksityisen sairaanhoidon Kela-korvauksiin aiemmin tehdyn korotuksen merkitys on vähäisin yksityisten palvelujen käytön vähäisyydestä johtuen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt merkittävänä tekijänä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien palvelujen turvaamisessa sitä, että palvelut ovat taloudellisesti saavutettavia niin, että asiakasmaksut eivät suuruutensa takia vie palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (esim. PeVL 8/1999 vp). Vastaava vaatimus asiakasmaksujen kohtuullisuudesta sisältyy myös YK:n TSS-sopimuksessa ja Euroopan neuvoston (uudistetussa) sosiaalisessa peruskirjassa turvattuun oikeuteen terveyteen. Asiakasmaksuihin tehtävät korotukset ovat näiden linjausten valossa ongelmallisia, sillä niiden myötä sellaisten henkilöiden määrä, joilla on vaikeuksia selvitä maksuista, kasvaa.

Ympäri vuorokautisen hoidon keskittäminen johtaa puolestaan siihen, että osalle väestöstä palvelujen saavutettavuus heikkenee etäisyyksien kasvaessa. Tämä voi heikentää etenkin syrjäisemmillä seuduilla asuvien ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden sekä lapsiperheiden asemaa, sillä näissä ryhmissä palvelujen käyttö on muuhun väestöön verrattuna suurempaa. On kuitenkin huomattava, että keskittämisellä voi olla myönteisiä

vaikutuksia palvelujen saatavuuteen ja laatuun, mikä on ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden valossa myönteinen kehityssuunta.

Hoitoon pääsyn määräaikojen pidentäminen voi vaikuttaa haitallisesti erityisesti julkisten palvelujen varassa olevien henkilöiden asemaa. Hoitoon pääsyn viivästyessä diagnoosien teko ja hoidon oikea-aikainen aloittaminen voivat viivästyä. Vaikutukset kohdistuvat etenkin niihin, jotka eivät ole työterveyshuollon palvelujen piirissä tai käytä yksityisiä terveyspalveluja sekä henkilöihin, joilla on runsaasti erilaisia palvelutarpeita. On kuitenkin tärkeää, että alle 23-vuotiaiden kohdalla hoitoon pääsyn määräaikoja ei muuteta ja lisäksi nk. terapiatakuu vahvistaa hoidon ja tuen saatavuutta heidän kohdallaan.

YK:n TSS-komitea esitti seitsemännessä Suomea koskevassa määräaikaistarkastelussa (30.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7) huolensa siitä, että perusterveydenhuollon palveluja ei ole riittävästi saatavilla koko maassa. Komitea suositteli, että Suomi seuraa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen vaikutuksia palvelujen saatavuuteen, yhdenvertaiseen saavutettavuuteen, kohtuuhintaisuuteen ja laatuun koko maassa. Lisäksi komitea suositteli, että Suomi ottaisi uudistusta toimeenpantaessa huomioon paitsi alueelliset ominaispiirteet myös ne esteet, joita tietyt ryhmät, kuten työttömät, vanhukset ja luvattomat maahanmuuttajat, kohtaavat palvelujen saannissa. Komitea myös kiinnitti erityistä huomiota mielenterveyspalveluihin, ja muun muassa suositti lisäämään mielenterveyspalveluiden saatavuutta. Hyvinvointialueiden rahoituksen niukkuus hankaloittaa perustuslain ja ihmisoikeussopimusten edellyttämien riittävien, yhdenvertaisten ja laadukkaiden palvelujen järjestämistä.

Lopuksi

Kuluvalla hallituskaudella jo toteutettujen sekä vuoden 2025 talousarvioon kiinnittyvien sosiaaliturvaan ja palveluihin kohdistuvien leikkausten vaikutukset kohdistuvat yhteiskunnassa eri tavoin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten työelämän ulkopuolella oleviin, pienituloisiin yksinhuoltajaperheisiin ja iäkkäisiin ja vammaisiin henkilöihin. Suomen perustuslaki ja Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset sallivat sen, että sosiaaliturvaa ja palveluja mitoitettaessa otetaan huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila ja etuuksia ja palveluja sopeutetaan tämän mukaisesti. Tämä on perusteltua jo siksi, että riittävät etuudet ja palvelut pystytään turvaamaan myös tulevaisuudessa. Leikkaukset tulisi kuitenkin suunnata siten, että ne eivät heikennä jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asemaa. Nyt tässä ei olla onnistuttu.

Helsingissä 10.10.2024

Eeva Nykänen

Professori, Itä-Suomen yliopisto