

Epävirallinen käännös 12.2.2015/

Yrjö Mattila, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry,  
puheenjohtaja

## **Suomen Sosiaalioikeudellinen Seura v. Suomi**

### **Kantelu No. 88/2012**

### **Raportti ministerikomitealle**

### **Strasbourg 9. syyskuuta 2014**

Muistutetaan, että pöytäkirjan artiklan 8§2 mukaan tämä raportti ei ole julkinen ennen kuin ministerikomitea on hyväksynyt päätöksen tai ei myöhempään kuin neljä kuukautta siitä, kun se on siirretty ministerikomitealle, nimittäin 11. helmikuuta 2015

#### Johdanto

1. Artiklan 8§2 mukaisesti koskien kollektiivisten kanteluiden järjestelmää ("Protokolla") Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, komitea joka koostuu itsenäisistä asiantuntijoista Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta. Komitea valmistelee ministerikomitealle raporttinsa kantelusta No. 88/2012. Raportti käsittää komitean päätöksen kantelun olennaisista näkökohdista. (päätetty 9. syyskuuta 2014), päätös kantelun hyväksyttävyydestä käsittelyyn (tehty 14.5.2013) on liitetty mukaan.
2. Uudistettu pöytäkirja tuli voimaan 1. heinäkuuta 1998. Sen ovat ratifioineet Belgia, Kroatia, Kypros, Tshekin tasavalta, Suomi, Ranska, Kreikka, Irlanti, Italia, Alankomaat, Norja, Portugali ja Ruotsi. Edelleen Bulgaria ja Slovenia on myös sidottu tähän proseduriin artiklan D mukaan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa.
3. Komitean proseduri perustui määräyksiin 29.3.2004, jotka hyväksyttiin komitean 21. istunnossa ja muutettiin 12.5.2005 207 istunnossa, 20.2.2009 251 istunnossa, 10.5. 250 istunnossa, 28.6. 251

istunnossa, 12.9.2013 266 istunnossa ja 6. joulukuuta 2013 266 istunnossa ja 6.12.2013 268 istunnossa.

4. Raportti on toimitettu ministerikomitealle 10.10.2014. Muistutetaan, että pöytäkirjan 8 § 2 momentin mukaan tämä raportti ei saa tulla julkiseksi ennen kuin ministerikomitea on päättänyt asiasta tai enintään siihen saakka kunnes on kulunut neljä kuukautta siitä, kun raportti on toimitettu ministerikomitealle, eli 11. helmikuuta 2015.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea

### **Päätös olennaisista näkökohdista (DECISION ON THE MERITS)**

Hyväksytty 9. syyskuuta 2014

Ilmoitettu 10. lokakuuta 2014

Julkistaminen 11. helmikuuta 2015

Suomen Sosiaalioikeudellinen Seura ry vastaan Suomen valtio

Kantelu No. 88/2012

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, riippumattomien asiantuntijoiden komitea, joka on perustettu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 25 artiklan mukaisesti ("Komitea") on 273 istunnossaan, johon ovat osallistuneet:

Luis JIMENA QUESADA, puheenjohtaja

Monika SLACHTER, varapuheenjohtaja

Petros STANGOS, varapuheenjohtaja

Lauri LEPPIK

Birgitta NYSTRÖM

Ruchan ISIK

Elena MACHULSKAYA

Giuseppe PALMISANO

Eliane CHEMLA

Jozsef HAJDU

Margin WUJCZYK

Ja jota on avustanut pääsihteeri Régis BRILLAT

Harkittuaan asiaa 30. kesäkuuta ja 9. syyskuuta 2014

Lauri LEPPIKIN laatiman raportin pohjalta

Antaa seuraavan päätöksen jäljempänä mainittuna päivänä:

**MENETTELY:**

1. Suomen Sosiaalioikeudellisen Seuran kantelu ("Seura") rekisteröitiin 13. joulukuuta 2012. Se toimitettiin hallitukselle 7. helmikuuta 2013.
2. Kantelun tehnyt järjestö väittää, että Suomi ei ole ylläpitänyt sosiaaliturvajärjestelmäänsä tyydyttävällä tasolla eikä nostanut järjestelmää korkeammalle tasolle rikkoen siten artiklaa 12 §1 – 3 peruskirjassa. Se väittää, että minimitaso useissa etuuksissa on alle peruskirjan tason.
3. Sääntöjen 29§1 mukaan 13. maaliskuuta, komitean puheenjohtaja pyysi Suomen hallitusta ("hallitus") laatimaan ennen 3. toukokuuta 2013, kirjallisia huomioita kantelun kelpoisuudesta.
4. Hallituksen huomiot kantelun kelpoisuudesta rekisteröitiin 3. toukokuuta 2013.
5. Toukokuun 14 päivänä 2013 komitea julisti kantelun kelpoiseksi. Toukokuun 17. päivänä 2013 kelpoisuuspäätös toimitettiin osapuolille ja hallitus kutsuttiin samalla tekemään kirjallisia huomioita kantelun ansioista kesäkuun 27. päivään 2013 mennessä. Hallituksen pyynnöstä komitean puheenjohtaja myönsi lisää aikaa heinäkuun 29. päivään 2013 saakka.
6. Hallituksen huomiot kantelun ansioista rekisteröitiin heinäkuun 29. päivänä 2013.
7. Toukokuun 14. päivänä 2013 viitaten artikkeliin 7§1 Pöytäkirjassa, jossa säännellään kollektiivisten kanteluiden järjestelmää ("Protokolla"), komitea kutsui työmarkkinaosapuolet mukaan ja valtioita tehtyään selvityksen peruskirjan artiklan D§2 mukaisesti, kehoitettiin toimittamaan kaikki ne huomiot, joita he haluavat, kantelun ansioihin kesäkuun 27. päivään 2013 mennessä.
8. Yhtään huomiota ei tullut määräpäivään mennessä.
9. Määräaika, joka on asetettu valtiolle yhdistyksen kantelun ansioista, oli 15. lokakuuta 2013. Vastaus rekisteröitiin 14. lokakuuta 2013.
10. Tammikuun 6. päivänä 2014 komitean puheenjohtaja ("President") hyväksyi hallituksen esityksen toimittaa lisävastaus kanteluun 31. tammikuuta 2014 mennessä. Hallituksen pyynnöstä puheenjohtaja myönsi laajennuksen aikarajaan 14. helmikuuta 2014 mennessä. Vastaus rekisteröitiin 14. helmikuuta 2014.

**OSAPUOLTEN SELVITYKSET**

**A – Valituksen tehnyt järjestö**

11. Järjestö pyytää komiteaa toteamaan, että useiden sosiaaliturvaetuuksien minimitaso ei täytä Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimuksia ja että Suomi ei ole ylläpitänyt sosiaaliturvajärjestelmää tyydyttävällä tasolla eikä kehittänyt järjestelmää korkeammalle tasolle ja siten Suomi on rikkonut peruskirjan 12 § 1-3 artiklaa.

### **B – Hallituksen vastaus**

12. Hallitus torjuu järjestön syytökset ja pyytää komiteaa toteamaan, että Suomen tilanne on täyttää artiklan 12 § 1 – 3 vaatimukset.

### **ASIAA KOSKEVA KOTIMAINEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN SOVELTAMINEN**

13. Selvityksissään osapuolet viittaavat seuraaviin lainsäädännöllisiin lähteisiin ja niiden soveltamissääntöihin:

14. Suomen perustuslaki (1999), erityisesti artikla 19, jonka sisältö on seuraava:
- 

15. Seuraavat lait ovat relevantteja kantelussa esitetystä asiasta:

Sairausvakuutuslaki, Äitiysavustuslaki, laki takuueläkkeistä, työttömyysturvalaki, toimeentulolaki, Asumistukilaki, eläkkeensaajien asumistukilaki, sosiaalihuoltolaki

16. Asiassa on viitattu myös ”Guide to benefits” – nimiseen Kelan julkaisuun.

### **ASIAA KOSKEVA KANSAINVÄLINEN AINEISTO**

#### **I. Euroopan Neuvosto**

17. Euroopan sosiaaliturvakoodi (1964, ETS No. 48), erityisesti artiklat 65, 66 ja 67. Suomi ei ole ratifioinut tätä sopimusta.
18. Parlamentaarisen kokouksen (PACE) suositukset sosiaaliturvasta ja sosiaalisesta suojelusta, erityisesti:
- Suositus 1355 (1998) taistelusta sosiaalista syrjäytymistä vastaan ja sosiaalisen koheesion vahvistamisesta Euroopassa
  - Suositus 1591 (2003) sosiaalipolitiikan haasteista ikääntyvässä yhteisössämme
  - Suositus 1661 (2004) sosiaaliturvan tulevaisuudesta Euroopassa
  - Suositus 1796 (2007) ikääntyneiden henkilöiden tilanteesta Euroopassa
  - Suositus 2000 (2012) kohtuullisista eläkkeistä kaikille

#### **II. Yhdistyneet Kansakunnat**

##### **a) Yleinen ihmisoikeuksien julistus**

19. Artikla 25 yleisessä ihmisoikeuksien julistuksessa (1948) sääntelee seuraavaa yleisestä oikeudesta riittävään elintasoon:

1. Jokaisella on oikeus sellaiseen elintasoon, joka on riittävä hänen ja hänen perheensä terveydelle ja hyvinvoinnille sisältäen ruuan, vaatetuksen, asumisen ja terveydenhoidon sekä tarpeelliset sosiaalipalvelut sekä oikeuden turvallisuuteen työttömyyden, sairauden, vammaisuuden, leskeyden, vanhuusiän tai muun puutteen vuoksi niissä tilanteissa, joita hän ei voi hallita.

**b) Kansainvälinen sopimus taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista oikeuksista**

20. Kansainvälinen sopimus taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista oikeuksista (New York, 16. joulukuuta 1966, joka tuli voimaan 3. tammikuuta 1976) Yhdistyneet Kansakunnat sopimussarja, vol. 993, ratifioitu Suomessa 19. elokuuta 1975) sisältää seuraavat säännökset:

**Artikla 9**

Sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden sosiaaliturvaan jokaiselle mukaan lukien sosiaalivakuutus.

**Artikla 11**

- Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen oikeuden riittävään elintasoon itselleen ja perheelleen, mukaan lukien ruoka, vaatetus ja asuminen sekä pyrkimyksen jatkuvaan elinolosuhteiden parantamiseen. Sopimusvaltiot toteuttavat tarpeellisia toimenpiteitä tämän oikeuden toteuttamiseksi tunnustaen samalla kansainvälisen yhteistyön ja vapaan vuorovaikutuksen tärkeyden.

**c) Kansainvälisen Työjärjestön (ILO) sopimus sosiaaliturvasta**

21. Seuraavat Kansainvälisen Työjärjestön (ILO) sopimukset, jotka Suomi on ratifioinut, ovat merkityksellisiä sosiaaliturvassa:

- ILO Sopimus No 121 (Työtapaturmaetuudet, 1964), jonka Suomi on ratifioinut 23. syyskuuta 1968;
- ILO Sopimus No 128 (Invaliditeetti, vanhuus- ja leskeysetuudet, 1967), jonka Suomi on ratifioinut 13. tammikuuta 1976;
- ILO Sopimus No 130 (Terveydenhuolto ja sairausetuudet, 1969), jonka Suomi on ratifioinut 3. syyskuuta 1974;
- ILO Sopimus No. 168 (Työllisyyden edistäminen ja työttömyysturva 1988), jonka Suomi on ratifioinut 19. joulukuuta 1990.

**III Euroopan Unioni**

22. Artikla 151§1 Euroopan Unionin toimintasopimuksesta ("TFEU") sisältää seuraavat säännökset sosiaalipolitiikasta:

"Unioni ja jäsenvaltiot, joilla on mielessään perustavaa laatua olevat sosiaaliset oikeudet, kuten sellaiset jotka ovat kirjattu Euroopan Sosiaaliseen Peruskirjaan, allekirjoitettu Torinossa 18. lokakuuta 1961 sekä vuoden 1989 yhteisösojimuksessa työntekijöiden perustavaa laatua olevista sosiaalisista oikeuksista edistävät työllisyyttä, parantavat elin- ja

työolosuhteita, niin että niiden harmonisointi on mahdollista samalla kun niitä parannetaan, ylläpitävät sosiaalista suojelua, dialogia johdon ja työntekijöiden välillä, inhimillisten voimavarojen kehittämistä tavoitteenaan kestävä korkea työllisyys ja syrjäytymisen ehkäisy”.

23. Artikla 153 TFEU:ssa sääntelee seuraavasti:

1. Jotta tavoitteet artikla 151:ssä toteutuvat, Unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia seuraavilla aloilla:

(....);

(c) työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu

(....)

(j) sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy;

(....)

24. Artiklat 1 ja 34§1 ja 3 Euroopan Unionin Perusoikeuskirjassa sääntelevät seuraavaa:

#### **Artikla 1 – Ihmisarvon kunnioitus**

”Ihmisarvon kunnioitus on loukkaamaton. Sitä tulee kunnioittaa ja suojella.”

#### **Artikla 34 – Sosiaaliturva ja sosiaaliavustus**

1. Unioni tunnustaa ja kunnioittaa oikeutta sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin niin että suojaa annetaan sellaisissa tapauksissa kuin äitiys, sairaus, työtapaturma, riippuvaisuus toisen huolenpidosta ja vanhuus samoin kuin työpaikan menettämisessä siten kuin Unionin lainsäädäntö ja kansalliset lait ja käytännöt niitä toteuttavat.

(.....)

2. Sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi Unioni tunnustaa ja kunnioittaa oikeutta sosiaaliseen asumiseen ja asumisen tukeen, jotta voidaan taata kohtuullinen olemassaolo kaikille niille, joilta puuttuvat riittävät voimavarat sen mukaan kuin Unionin lainsäädäntö ja kansalliset lait ja käytännöt niitä toteuttavat.

25. Perusoikeuksien sopimuksen selitysten mukaisesti Perusoikeuksien Sopimuksen (2007/C 303/02), pykälä 1 artiklassa 34 viittaa artiklaan 12 Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja kohtaan 10 Euroopan unionin sopimuksessa työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista ja pykälään 3 artiklassa 34 sekä artiklaan 13 Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja artikloihin 30 ja 31 uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa sekä kohtaan 10 unionin peruskirjassa.

**LAKI**

**Alustavia arviointeja**

26. Komitea toteaa, että nykyinen kantelu käsittää sosiaalietuuksien riittävyttä ja muita sosiaalisia etuuksia, joita peruskirja käsittää.
27. Esitellessään kantelua seura vetoaa yleisellä tasolla peruskirjan artikloihin 12§ 1-3, mutta erityisissä väitteissään erityisesti artiklaan 12§2 ja artiklaan 12§3, väittäen sen vuoksi, että Suomi ei ole ylläpitänyt sosiaaliturvajärjestelmää tyydyttävällä tasolla niin että taso olisi vähintään sille tasolla, joka tarvitaan Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifiointiin eikä Suomi ole pyrkinyt nostamaan etenevästi ja kehittävästi sosiaaliturvajärjestelmää korkeammalle tasolla.
28. Kanteensa tueksi seura tuottaa tietoa useiden etuuksien minimitasoista verrattuna 40% tai 50% ekvivalenttiin mediaanitasoon kotitaloudessa. Komitea muistaa, että se arvioi minimitasoisten sosiaalietuuksien yhdenmukaisuuden peruskirjan kanssa artiklan 12§1 mukaisesti ja niiden lukujen ja perusteiden valossa, joita seura tuo esiin ja siksi komitea katsoo, että kantelu etuustasoista oikeasti liittyy artiklaan 12§1 eikä artiklaan 12§2.
29. Artiklan 12§2 mukaan komitea arvioi kansallisen tilanteen yhdenmukaisuuden niiden päätöslauselmien perusteella, joita ministerikomitea Euroopan sosiaaliskoodin soveltamisessa on noudattanut siinä tapauksessa, että asianomainen valtio on ratifioinut sosiaaliturvakoodin. Sellaisten maiden kohdalla, kuten Suomi, jotka eivät ole sitoutuneet koodiin tai ILO:n sopimukseen No. 102 (Sosiaaliturva – Minimitasot, 1952) komitea tekee oman arvionsa perustuen siihen tietoon, jota se saa kansallisissa raporteissa sekä siihen tietoon, joita se saa muista lähteistä, etenkin ILO:n eksperttikomitean havainnoista sopimusten ja suositusten noudattamisesta mitä tulee ILO:n sosiaaliturvaa koskeviin sopimuksiin (mitkä edellyttävät korkeampaa suojan tasoa kuin sosiaaliturvakoodi), joita asianomaiset maat ovat ratifioineet.
30. Kuten seura on tuonut esiin, komitea johtopäätöksissään 2009 lykkäsi johtopäätöstään artiklasta 12§2 Suomen osalta odottaen lisäinformaatiota (Johtopäätökset 2009, Suomi, Artikla 12§2). Kuitenkin, johtopäätöksissään 2013 komitea totesi tilanteen Suomessa olevan sopusoinnussa artiklan 12§2 kanssa. Komitea havaitsi, että sosiaaliturvajärjestelmä Suomessa kattoi kaikki yhdeksän alaa tyydyttävällä tavalla. Edelleen se totesi ansioon sidottujen etuuksien pysyneen vakaalla tasolla suhteessa palkkaan (nettokorvaustaso oli noin 65 %). Vakuutus työtapaturvamahinkoja tai ammattitauteja vastaan takasi korkean korvaustason, yli 90 % henkilön nettopalkasta. Korvaustaso työttömyysvakuutuksessa oli noin 60 % nettopalkasta. Sairauspäiväraha korvasi melkein 90 % nettopalkasta. Lopuksi komitea totesi, että Suomi oli ratifioinut ILO:n sopimuksen No. 121 (Työtapaturmaetuuudet, 1964), No. 128 (Invaliditeetti, vanhuus ja lesken etuuudet, 1967), No 130 (Terveystuulet ja sairausetuuudet, 1969) ja No. 168 (Työllisyyden edistäminen ja suojele työttömyyttä vastaan, 1988) (Johtopäätöksiä 2013, Suomi, Artikla 12§2).
31. Komitea toteaa, että informaatio ja argumentit, jotka liittyvät nykyisen kanteluun sosiaaliturvasta liittyvät artiklaan 12§1. Siten ei ole mahdollista arvioida tilannetta artiklan 12§2 soveltamisen kannalta. Komitea kiinnittää huomiota erityisesti lukujen puuttumiseen etuuksien minimimääristä laskettuna normaalin edunsaajan kannalta siten kuin edellytetään osassa IX sosiaaliturvakoodissa ja joka on perustunut kolmeen tapaan saada etuuksia siten kuin asia on määritelty artikloissa 65, 66 ja 67 sosiaaliturvakoodissa. Tästä johtuen komitealla ei ole mitään perusteita muuttaa näkemyksiään joihin se päätyi johtopäätöksissään 2013 (Johtopäätökset 2013, joihin on viitattu edellä).

32. Seura väittää, että useiden etuuksien minimitaso on ristiriidassa peruskirjan kanssa: sairaus, äitiys ja kuntoutus etuudet, työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, opintotuki, takuueläke, viimesijainen tuki (sosiaaliavustus) ja asumistuki.
33. Komitea on aiemmin viitannut siihen monimutkaisuuteen, joilla sosiaaliturvaedut ja muut etuudet ja etenkin sosiaaliavustukset erotellaan toisistaan. Tehdessään eroa sosiaaliturvan ja sosiaaliavustuksen välillä artiklan 12 ja 13 mukaan komitea kiinnittää huomiota siihen tarkoitukseen ja niihin olosuhteisiin joita kysymyksessä oleviin etuuksiin liitetään. Sikäli kuin sosiaaliturvaetuuksista on kysymys, nämä etuudet on taattu syntyneessä riskitilanteessa, mutta niiden tarkoitus ei ole korvata mahdollista tarvetilaa, joka voi olla seurausta riskistä itsestään (Lausuma tulkinnasta 12 ja 13 artikloista, Johtopäätöksiä XIII-4).
34. Toisaalta etuudet, jotka ovat tarveharkintaisia ja maksettu viimesijaisina henkilöille, joilla on siihen tarvetta ja joilla ei ole joko lainkaan tuloja tai niitä riittämättömästi jäävät artiklan 13§1 piiriin. Siten komitea arvioi perustason sosiaaliavustuksen ja työmarkkinatuen peruskirjan tämän säännöksen mukaan. Se ottaa kuitenkin huomioon sen tiedon sosiaaliavustusta koskevista etuuksista 12 artiklan mukaan siinä laajuudessa kuin se toimii lisänä sille, joka on taattu oikeutena henkilöille heidän vastaanottaessaan minimitasoisia sosiaaliturvaetuuksia.
35. Komitea toteaa, että asumistuki kuuluu sosiaalisen peruskirjan artiklan 31§3 piiriin, mikä merkitsee velvollisuutta valtioille luoda asumistukijärjestelmä, jonka tulee kohdistua ainakin pienituloisiin ja syrjäytyneisiin kansanosiin (Johtopäätökset 20013, Ruotsi, Artikla 31§3).
36. Tästä syystä komitea haluaa tässä yhteydessä tarkastella asumistukea vain arvioidessaan minimisosiaaliturvaetuuksia artiklan 12 mukaan ja sosiaaliavustusetuja 13 artiklan mukaan siten kuin tukea voidaan pitää näiden etuuksien täydentäjänä.
37. Lopuksi mitä tulee opintotukeen komitea muistaa, että peruskirjan artiklan 10§5 mukaan valtioiden tulee antaa rahallista tukea opiskelijoille joko yleisesti kaikille tai tarveharkintaisesti. Tuki voi sisältää avustuksia, apurahoja tai lainoja edullisin korkoehdoin. Vaikka komitea on katsonut, että rahallisen avustuksen opiskelijoille tulisi olla riittävä (Johtopäätöksiä XVI-2, Slovakia, Artikla 10§4), komitea ei pidä sellaista avustamista sosiaaliturvaetuutena (tai sosiaaliavustuksena) eikä ala tehdä vertailua niiden maksetusta määrästä suhteessa ekvivalenttiin mediaanituloon
38. Seura viittaa ohimenevästi joihinkin muihin määräyksiin peruskirjassa, kuten artiklaan 12§4, 13§2 ja artikla 23. Koska mitään spesifistä väitettä ei ole esitetty tai yksityiskohtaista tietoa tuotu esiin, komitea ei tutki tilannetta näiden määräysten pohjalta tässä kantelussa. Artiklan 23 osalta komitea tunnustaa, että takuueläke on tärkeä määriteltäessä vanhojen ihmisten voimavarojen riittävyttä, mutta muistaa, että tämän määräyksen mukaan otetaan huomioon kaikki ne sosiaalinen suojelun toimet, jotka taataan vanhoille ihmisille ja joilla pyritään pitämään heillä sellainen tulotaso, joka sallii heidän elää kohtuullista elämää ja osallistua aktiivisesti julkiseen, sosiaaliseen ja kulttuurilliseen elämään (Tulkintakanta artiklasta 23, Johtopäätöksiä 2013).
39. Lopputulemana ja viitaten edellisiin näkemyksiin, komitea toteaa, että kantelu johon on haluttu ottaa kantaa, kohdistuu kolmeen osaan:



- 1) onko minimitaso seuraavien sosiaaliturvaetuuksien osalta sopusoinnussa artiklan 12§1 kanssa: sairaus-, äitiys- ja kuntoutusetuudet, työttömän peruspäiväraha ja takuueläke;
- 2) onko kehitys viime vuosina sosiaaliturvan tasoa koskevissa etuuksissa ollut sopusoinnussa niihin velvoitteisiin, jotka on asetettu artiklassa 12§3 pyrkiä nostamaan vähitellen sosiaaliturvajärjestelmää korkeammalle tasolle;
- 3) onko toimeentulotuen ja työmarkkinatuen taso sopusoinnussa artiklan 13§1 kanssa.

**ENSIMMÄINEN OSA: VÄITETTY PERUSKIRJAN ARTIKLAN 12§1 RIKKOMUS TIETTYJEN SOSIAALITURVAETUUKSIEN RIITTÄMÄTTÖMYYDEN TAKIA**

40. Peruskirjan artikla 12§1 – oikeus sosiaaliturvaan on seuraavan sisältöinen:

**12 artikla Oikeus sosiaaliturvaan**

**Osa I:**

”Kaikilla työntekijöillä ja heistä riippuvaisilla henkilöillä on oikeus sosiaaliturvaan”

**Osa II:**

Varmistaakseen tehokkaan toteutuksen oikeudesta sosiaaliturvaan sopimusosapuolet sitoutuvat:

1. luomaan ja ylläpitämään sosiaaliturvajärjestelmää;
- (....).”

**A – Osapuolten perustelut**

**1. Kanteleva järjestö**

41. Seura väittää, että useiden minimimääraisten sosiaalietuuksien määrä jää alle sen tason, jota edellytetään peruskirjan artiklassa 12, nimittäin seuraavat:

- sairauspäiväraha (594 € kuukaudessa ennen veroa ja 475 € verotuksen jälkeen vuonna 2013)
- Äitiysraha ja kuntoutusraha (sama suuruus kuin sairauspäivärahassa)
- Työttömyysturvan peruspäiväraha (698 € kuukaudessa ennen veroa ja 558 € verotuksen jälkeen vuonna 2013)
- Takuueläke (738,82 € kuukaudessa vuonna 2013)

42. Sosiaaliavustuksen osalta seura korostaa, että sitä maksetaan vain jos muut etuudet ovat alhaisempia kuin toimeentulotuen perusmäärä. Sellaisissa tapauksissa maksettava määrä on erotus etuuksien (ja mahdollisten muiden tulojen) ja perusmääräisen sosiaaliavustuksen välillä. Vuonna 2012 perusmääräinen toimeentulotuki oli yksinäiselle henkilölle määrältään 461,05 € kuukaudessa. Sitä nostettiin 477,26 € kuukaudessa vuonna 2013. Seura korostaa, että sosiaaliturvaetuuksien tason vuoksi etuuden saajat eivät normaalisti ole oikeutettuja saamaan toimeentulotuen

perusosaa. Toimeentulotuen lisäosan ja ennakoivan toimeentulotuen saaminen on harkinnanvaraista.

43. Lopuksi ne henkilöt, jotka elävät vähäisten tulojen tai etuuksien varassa. ovat normaalisti myös oikeutettuja asumistukeen. Sen määrä on 80 % asumiskustannuksista, mutta enimmäismäärä on rajoitettu hallituksen päätöksellä.
44. Seura tuo esimerkkejä asumistuen vaikutuksesta. Määrällisten rajoitusten ja Suomen korkeiden asumiskustannusten vuoksi seura ei pidä asumistuen vaikutusta riittävänä korvaamaan edellä mainittujen sosiaaliturvaetuuksien riittämätöntä tasoa.
45. Edelleen, mitä tulee mahdollisuuteen saada lisävustusta (toimeentulotukea) asumismenojen kattamiseksi lakisääteisen asumistuen lisäksi, seura toteaa, ettei ole mitään varmuutta siitä, että henkilö saa sen. Lisävustuksen saaminen toimeentulotukena on harkinnanvaraista. Jos sitä myöntää se saattaa kattaa vain 40–50 % lisäkustannuksesta.
46. Seura vertailee yllä mainittuja sosiaaliturvaetuuksia 40 prosenttiin ekvivalentista mediaanitulosta vuonna 2008 (750 € per/kk seuran mukaan). Seura väittää, että etuudet alittavat peruskirjan asettamat vaatimukset, vaikka otetaan huomioon mahdollisuus etuuksien täydentämiseen toimeentulotuella ja asumistuella. Tämän lisäksi seura korostaa, että vammais- ja hoivapalvelut ovat enimmäkseen harkinnanvaraisia ja riippuvaisia vahvasti yksittäisten kuntien budjettipäätöksistä, mikä johtaa maantieteelliseen eriarvoisuuteen. Seura on myös katsoo, että korotukset joihinkin sosiaalietuuksiin vuosina 2012 ja 2013 eivät ole muuttaneet tilannetta.

## **2. Suomen hallituksen vastine**

47. Hallitus esittää ensinnäkin, että sosiaaliturva Suomessa perustuu kolmeen pilariin: julkisiin palveluihin, ansiosidonnaisiin sosiaaliturvaetuuksiin ja minimietuuksiin. Erityisesti terveydenhuolto toteutetaan pääosin palveluilla eikä sosiaaliturvajärjestelmällä. Toimeentuloa korvaavat etuudet ovat pääosin ansiosidonnaisia ja tarkoitettu antamaan suojaa ansionmenetyksen tapahtuessa sairauden, äitiyden, vanhuuden tai työttömyyden kohdatessa. Kuitenkin toimeentuloa korvaavat etuusjärjestelmät sisältävät myös minimitasoja ja etuuksia voidaan myös maksaa ei-aktiiveille henkilöille. Nämä järjestelmät kattavat kaikki asukkaat. Minimimääräisiä etuuksia täydennetään kohdennetuilla etuuksilla.
48. Hallitus edelleen katsoo, että sosiaaliturvan turvaverkkoa tulee tarkastella kokonaisuutena silloin kun rahallisia sosiaaliturvaetuuksia täydennetään kohdennetuilla etuuksilla, kuten asumistukietuuksilla ja vammais- ja hoivaetuuksilla sekä palveluilla. Hallitus huomauttaa, että sairauskuluille on potilaille asetettu vuotuinen enimmäismäärä, jonka täytyttyä lääkkeet ja matkakustannukset ovat ilmaisia eikä maksua terveyskeskuksiin enää peritä. Vuonna 2013 vuotuinen omavastuu oli 636 € julkisille terveyspalveluille ja 670 € lääkkeille (lääkekattoa alennettiin 610 euroon vuonna 2014).
49. Eri etuuksista, joista on kysymys, hallitus antaa seuraavan informaation:

*Sairauspäiväraha*

50. Sairauspäivärahan tarkoituksena on korvata tulon menetys sairauden sattuessa. Sen määrä on yhteydessä aiempaan verotettavaan tuloon. Vuonna 2013 päivärahan suuruus laskettiin vuoden 2010 verotetusta tulosta ja tämän lisäksi ansioita korotetaan palkkakertoimella. Kuitenkin myös ne henkilöt, joilla ei ole ollut verotettavaa tuloa tai ansioita ennen sairautta ovat oikeutettuja minimisairauspäivärahaan 23,77 € päivässä, jos sairaus on kestänyt vähintään 55 perättäistä päivää. Hallitus toteaa edelleen, että keskimääräinen sairauspäivärahan määrä vuonna 2012 oli 54.78 € päivässä ja 1,370 € kuukaudessa.

#### *Äitiysraha ja kuntoutusraha*

51. Äitiyspäiväraha lasketaan samalla tavalla kuin sairauspäiväraha, kuitenkin sillä poikkeuksella, että minimimäärä 23.77 € päivässä maksetaan ensimmäisestä päivästä lähtien. Keskimääräinen äitiyspäiväraha vuonna 2012 oli 60.67 € päivässä ja 1, 516.75 € kuukaudessa. Kuntoutusrahämäärät ovat samat kuin äitiyspäivärahassa.

#### *Työttömän peruspäiväraha*

52. Hallitus kiinnittää huomiota siihen, että peruspäiväraha maksetaan niille henkilöille, jotka täyttävät laissa asetetun työssäoloehdon, mutta jotka eivät kuulu työttömyyskassaan. Päiväraha maksetaan enintään 500 päivältä. Sen määrä oli vuonna 2013 32.46 € päivässä, eli 698 € kuukaudessa ja sitä maksetaan viideltä päivältä viikossa. Sitä korotetaan silloin kun henkilöllä on alle 18 – vuotiaita lapsia, jotka asuvat samassa taloudessa. Korotus on 5.24 € päivässä yhdestä lapsesta, 7.69 päivässä kahdesta lapsesta ja 9.92 päivässä kolmesta tai enemmästä lapsesta. Vuonna 2012 keskimääräinen määrä oli 33.18 miehillä ja 32.33 naisille.

#### *Takuueläke*

53. Takuueläkkeen tarkoitus on antaa Suomen kansalaisille minimimääräinen eläke. Takuueläkkeen täysi määrä oli vuonna 2013 738.82 € kuukaudessa. Täysi määrä maksetaan silloin, kun henkilöllä ei ole muuta eläketuloa. Muu eläketulo supistaa takuueläkkeen määrää. Vuonna 2012 kokonaisuudessaan 103,840 henkilöä sai takuueläkettä. Hallitus korostaa, että eläkkeiden ostovoimaa ylläpidetään indeksijärjestelmällä ja se viittaa indeksin 0.7 % erityislisäykseen, joka tehtiin vuonna 2013.

54. Toimeentulotuesta hallitus toteaa, että se on viimesijainen etuus, joka käsittää kaksi elementtiä, perusosan ja muut peruskustannukset. Hallitus vahvistaa, että perusosan suuruus vuonna 2013 oli 477.26 € kuukaudessa.

55. Asumistuesta hallitus selittää, että se on tarkoitettu pienituloisille kotitalouksille ja maksetaan sekä vuokra- että omistusasunnoissa asuville. Sitä maksetaan 80 % kohtuullisista asumiskustannuksista vähennettynä perusvähennyksellä, jolloin maksimina hyväksytty vuokra nousee nykyisin 488 euroon kuukaudessa. Siellä missä asumistuki on riittämätön esimerkiksi korkean vuokratason vuoksi, kuten Helsingin metropoli – alueella, henkilöt saavat hallituksen mukaan lisätukea toimeentulotukena. Sitä paitsi eläkeläiset voivat saada erityistä eläkkeensaajan asumistukea, jonka määrä on korkeampi kuin yleinen asumistuki (85 % hyväksytystä vuokrasta).

56. Lopuksi hallitus antaa tietoa tulotasoista Suomessa. Vuonna 2012 60 % mediaanikeskiansiosta nousi 1.133 € kuukaudessa ja vastaavasti 40 % keskiansiosta nousi 756 € kuukaudessa. Tällä perusteella ja ottaen huomioon Suomen sosiaaliturvan yleisen rakenteen hallitus toteaa, että sosiaaliturvajärjestelmän minimitasot ovat riittävät ja sopusoinnussa peruskirjan kanssa.

Hallitus esittää esimerkin minimitasoisesta eläkeläisestä, joka saa takuueläkettä lisättyä keskimääräisellä asumistuella. Tällöin hän on oikeutettu etuuksiin, joiden määrä on 934.82 € kuukaudessa.

## **B – Komitean arviointi**

57. Artikla 12 peruskirjassa käsittää oikeuden sosiaaliturvaan perusoikeutena. Komitea on toistuvasti katsonut, että sosiaaliturvajärjestelmän artiklan 12§1 merkityksessä täytyy kattaa perinteiset riskitilanteet ja järjestelmän tulee tarjota riittävät etuudet terveydenhuollon, sairauden, työttömyyden, vanhuuden, työtapaturman, perheessä tapahtuvien muutosten, äitiyden ja invaliditeetin ja leskeyden varalle (Johtopäätöksiä 2013, Georgia, Artikla 12§1)
58. Lisäksi sosiaaliturvan tulee kattaa merkittävä prosentti väestöstä. Sen tulee olla kollektiivisesti rahoitettu, esimerkiksi työnantajien ja työntekijöiden maksamilla maksuilla tai valtion budjettirahoituksella (Johtopäätöksiä 2006, Hollanti, Artikla 12§1). Kun järjestelmä rahoitetaan verotuksella, sen kattavuus suojeltavien henkilöiden osalta tulee perustua syrjimättömyyden periaatteeseen ilman ennakoasenteita oikeudesta saada etuus.
59. Artiklan 12§1 mukaan etuuksien eri sosiaaliturvan aloilla tulee olla riittäviä. Erityisesti tuloa korvaavien etuuksien ei tule olla niin alhaisia, että etuuden saaja vaipuu köyhyyteen.
60. Arvioidessaan tuloa korvaavien etuuksien riittävyttä komitea tutkii erilaisia määrällisiä indikaattoreita. Ensinnäkin se kiinnittää huomiota minimimääräisiin tuloja korvaaviin etuuksiin sellaisen henkilön kohdalla, joka tekee täyttä työaikaa ja joka kansallisten lakien mukaan on oikeutettu minimietuuteen. Tietoa näistä etuuksista on yleensä saatavissa kansallisilta sosiaaliturvalaitoksilta tai tunnustetuista kansainvälisistä lähteistä, kuten MISSOC. Ne on ilmaistu kuukausittaisina määrinä.
61. Komitea toteaa, että molemmat osapuolet tässä kantelussa ovat tuottaneet tietoa relevanteista minimietuuksista eikä niiden määrästä ole erimielisyyttä.
62. Toiseksi komitea vertaa minimimääräisiä etuuksia tiettyihin ekvivalentteihin mediaanituloihin yhden henkilön kohdalla ilmaistuina joko Eurostatissa tai kansallisissa tilastoissa käyttäen samaa metodologiaa ja määrittelyä. Kotitalouden tulo määritellään summaamalla jokaisen kotitalouden jäsenen rahallinen tulo, olipa sen alkuperä mikä tahansa, yhteen. Jotta saataisiin tulos vastaamaan eroja kotitalouksien koossa ja koostumuksessa tämä lopputulos jaetaan ”ekvivalenttien aikuisten lukumäärällä käyttäen standardoitua mittaa (niin sanottu modifioitu OECD ekvivalentti mitta). Näin saatu luku laitetaan jokaiselle kotitalouden jäsenelle.
63. Artiklan 12§1 mukaan tuloa korvaavat etuudet tulee tasoltaan olla sellaisia, että ne ovat järkevissä suhteissa aiempaan tuloon. Niiden ei tule missään tapauksessa jäädä alle 50 % tason ekvivalentista mediaanitulosta. Kuitenkin silloin, kun tuloa korvaava etuus on 40 % ja 50 % välillä ekvivalentista

mediaanitulosta, komitea ottaa huomioon myös muut lisäetuudet, esimerkiksi sosiaaliavustuksen ja asumistuen, silloin kun niitä sovelletaan (Johtopäätöksiä 2013 Unkari, Artikla 12§1).

64. Silloin kun minimimääräinen tuloa korvaava etuus on alle 40 % ekvivalentista mediaanitulosta, komitea ei katso, että sen liittyminen muihin etuuksiin voi tuoda tilannetta sopusointuun sopimuksen kanssa ja katsoo, että etuus on selvästi riittämätön (Johtopäätöksiä 2013, Suomi, Artikla 12§1)
65. Mitä tulee tarkemmin lisäetuuksien merkityksestä, komitea toteaa, että osapuolten tulee näyttää se, että lisäetuuksia annetaan merkittävästi kaikille niille henkilöille, jotka jäävät alle 50 % rajan. Se toistaa tässä yhteydessä pitkäaikaisen näkemyksensä siitä, että sellaiset lisäetuudet, joilla on sosiaaliavustuksen luonne, eivät saa muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää sosiaaliavustustajärjestelmäksi (Tulkintalausuma artiklasta 12, Johtopäätöksiä XIV-1).
66. Komitea arvioi kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöä sellaisena kuin se on päätöksentekohetkellä (Eurooppalainen Poliisien neuvosto vastaan Portugal, Kantelu No. 11/2001, päätös ansioista 21.5.2001). Kuitenkin siltä osin kuin komitea tukeutuu tilastollisiin indikaattoreihin, se tukeutuu uusimpiin ja vertailukelpoisimpiin lukuihin, jotka ovat saatavissa. Tässä kantelussa uusimmat luvut, jotka osapuolet ovat esittäneet tai jotka ovat saatavissa Suomea koskevassa Eurostatista, ovat vuosilta 2012 ja 2013.
67. Komitea toteaa, että vuonna 2013 Suomessa yhtä henkeä kohden 50 % ekvivalentista mediaanitulosta oli 970 € kuukaudessa ja 40 % 776 € kuukaudessa.

#### *Sairauspäiväraha*

68. Minimisairauspäiväraha Suomessa vuonna 2013 oli 23.77 € tai 594 €/kk, mikä vastaa 31 % ekvivalentista mediaanitulosta. Komitea toteaa, että 20 % tuloveron jälkeen minimipäiväraha oli 475 €/kk, mikä vastaa 24 % ekvivalentista mediaanitulosta. Komitea toteaa edelleen, että keskimääräinen sairauspäivärahan määrä vuonna 2012 oli 1,370 € ja se huomattavasti ylittää ekvivalentin mediaanitulon.
69. Komitea muistaa todenneensa jo aiemmin, että Suomessa minimisairauspäiväraha on merkittävästi riittämätön, koska vuoden 2011 luvuissa se jäi alle 40 % ekvivalentista mediaanitulosta (Johtopäätöksiä 2013, Suomi, Artikla 12§1)

#### *Äitiysraha ja kuntoutusraha*

70. Komitea toteaa, että äitiysrahan ja kuntoutusrahan taso on sama kuin sairauspäivärahassa vastaten 31 % ekvivalentista mediaanitulosta ennen veroa ja 24 % ekvivalentista mediaanitulosta verotuksen jälkeen.

#### *Työttömän peruspäiväraha*

71. Työttömän peruspäiväraha oli 32.46 €/päivä vuonna 2013 eli 698 € kuukaudessa vastaten 36 % ekvivalentista mediaanitulosta. Myös tämä etuus on verotettavaa tuloa ja nettosumma verotuksen jälkeen vuonna 2013 oli 558 € kuukaudessa vastaten 29 % ekvivalentista mediaanitulosta.

### *Takuueläke*

72. Takuueläke oli vuonna 2013 738.82 € kuukaudessa vastaten 38 % ekvivalentista mediaanitulosta.
73. Komitea on jo aiemmin todennut takuueläkkeen määrä olevan selvästi riittämätön, koska vuoden 2011 luvuissa se jäi alle 40 % ekvivalentista keskitulosta (Johtopäätöksiä 2013, Suomi 2013, Artikla 12§1).
74. Johtopäätöksenä komitea toteaa, että kaikkien yllä mainittujen sosiaaliturvaetuuksien taso jää alle 40 % ekvivalentista mediaanitulosta. Taso on siis selvästi riittämätön artiklan 12§1 mukaan eikä komitean ei tarvitse harkita lisäetuuksien kuten sosiaaliavustusten ja asumistuen mahdollista vaikutusta.
75. Komitea katsoo, että on olemassa peruskirjan artiklan 12§1 rikkomus.

### **TOINEN OSA: VÄITETTY SOSIAALISEN PERUSKIRJAN ARTIKLAN 12§3 RIKKOMUS SILLÄ PERUSTEELLA, ETTÄ SOSIAALITURVAA EI OLE NOSTETTU ASTEITTAIN KORKEAMMALLE TASOLLE**

76. Artikla 12§3 peruskirjassa on seuraava:

#### **Artikla 12 – Oikeus sosiaaliturvaan**

Osa I:

"Kaikki työntekijät ja ne jotka ovat heistä riippuvaisia, ovat oikeutettuja sosiaaliturvaan.

Osa II:

Varmistaakseen sosiaaliturvan tehokkaan toteutuksen, sopimuspuolten tulee

(....)

3. pyrkiä nostamaan sosiaaliturvajärjestelmää korkeammalle tasolle asteittain

(....)"

#### **A – Osapuolten kannanotot**

##### **1. Kantelun tehnyt järjestö**

77. Järjestö korostaa, että käytettävissä oleva tulo perusturvaetuuksista nousi määrältään ajanjaksolla 1990 – 2011, mutta laski kun otetaan huomioon nousevat asumiskustannukset. Yksin asuville

henkilöille, jotka olivat työttömän peruspäivärahan tai minimisairauspäivärahan varassa, käytössä oleva tulo asumiskulujen jälkeen laski noin 2 % reaalisesti vuodesta 1990 lähtien. Seuran mukaan palkat nousivat tasaisesti vuodesta 1990 kun taas etuuden taso on ollut jäädytetty yli kaksikymmentä vuotta. Seura myös väittää, että kehityksen puuttuminen sosiaaliturvassa tänä aikana on lisännyt sosiaalista syrjäytymistä Suomessa (seuran mukaan noin 150,000 henkilöä elää kotitalouksissa, joissa etuudet muodostavat yli 90 % heidän kokonaistulostaan).

78. Seura viittaa terveydenhuollon ja hyvinvointilaitoksen selvitykseen korostaen sitä, että useimmat kotitaloudet, jotka elävät perusturvan varassa, ovat kykenemättömiä kattamaan minimitasoisia elinkustannuksia, koska etuudet eivät täytä ”riittävää minimitasoa”. Tämä merkitsee, että sellaisen henkilön, joka elää perusturvan varassa, on jatkuvasti haettava sosiaaliavustusta maksaakseen kohtuulliset elin- ja asumiskustannukset.

79. Seura väittää, että sosiaaliturvan kehittämisen laiminlyönti Suomessa on vastoin peruskirjan artikla 12§3 ja se on seurausta enemmän tahallisesta politiikasta (asennekysymys) kuin taloudellisesta välttämättömyydestä, erityisesti kun katsotaan, kuinka paljon bruttokansantuote Suomessa nousi vuodesta 1990 vuoteen 2008.

## **2. Hallituksen vastaus**

80. Hallitus korostaa, että niiden kotitalouksien määrä, jotka joutuvat elämään tuloilla, jotka alittavat 40 % ekvivalentista mediaanitulosta on pysynyt melko vakaana yli kymmenen vuoden ajan (2,1 % kotitalouksista 2001 ja 2,6 % vuonna 2011). Vuodesta 2005 lähtien niiden kotitalouksien osuus, joiden tulo jää alle 60 % ekvivalentista mediaanitulosta on laskenut 12,7 %:sta 9,4 %:iin. Hallituksen näkemyksen mukaan tämä osoittaa, että etuudet on pidetty kohtuullisella tasolla.

81. Lisäksi hallitus on antanut informaatiota erilaisista parannuksista sosiaaliturvaan, jotka on toteutettu vuosina 2012 ja 2013: ”työmarkkinatuen ja sairauspäivärahan, äitiysrahan ja kuntoutusrahan tasoa nostettiin vuonna 2012. Vuonna 2012 takuueläke tuli voimaan. Vuonna 2013 puolison tulon vaikutus työmarkkinatukeen poistettiin. Tämän lisäksi vuonna 2013 hallitus esittää vuosittaista indeksikorotusta minimietuuksiin korvataksaan arvonlisäveron korotuksen vaikutuksen”.

82. Lopuksi hallitus korostaa sitä, että Suomen perustuslain 19 §:n mukaan lainsäädännön tulee Suomessa taata jokaiselle oikeus perusturvaan sosiaalisten riskien, kuten sairauden, työttömyyden, vammaisuuden tai ikääntymisen kohdatessa. Hallitus korostaa, että sosiaaliturvaetuudet, niiden saantiperusteet, rahoitus ja hallinto ovat kehittämisen kohteena ja niitä koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan perustuslain mukaisesti.

83. Tässä yhteydessä hallitus huomauttaa erityisesti siitä, että tehtäessä muutoksia kansaneläkeindeksissä joulukuussa 2010 päätettiin, että sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaa yleisen perusturvan arvioinnin joka neljäs vuosi.

#### **B – Komitean arviointi**

84. Komitea toteaa, että artikla 12§3 edellyttää valtioiden parantavan sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Järjestelmien laajentaminen ja suoja uusia riskejä vastaan tai etuusjärjestelmän lisäys ovat esimerkkejä näistä parannustoimista (Tulkintakanta artiklasta 12, Johtopäätöksiä XVI-1).

85. Supistava kehitys sosiaaliturvajärjestelmässä ei automaattisesti ole artiklan 12§3 vastaista (Tulkintakanta artikla 12, Johtopäätöksiä XVI-1). Kuitenkin, kuten komitea on jo aiemmin lausunut, mitkään muutokset eivät saa olla sellaisia, että ne heikentävät kaikkien yhteiskunnan jäsenten tehokasta sosiaalista suojelua sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan eikä niiden tule muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää sosiaaliavustusjärjestelmäksi. Kaikissa tapauksissa muutokset sosiaaliturvajärjestelmään, olivatpa ne millaisia tahansa, tulee varmistaa perustavanlaatuisen sosiaaliturvajärjestelmän ylläpito ja järjestelmän tulee olla riittävän laaja. (Tulkintakanta artiklasta 12, Johtopäätöksiä XVI-1).

86. Komitea on aiemmin todennut, että supistukset ja rajoitukset oikeuksiin sosiaaliturvan alalla ovat olleet yhteensopivia peruskirjan kanssa niin pitkälle kuin ne ovat tarpeellisia varmistamaan tietyn sosiaaliturvan ylläpidon ((Tulkintakanta artiklasta 12, Johtopäätöksiä XII-4) eivätkä ole estäneet yhteiskunnan jäseniä saamaan tehokasta suojaa sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan. Komitea on edelleen todennut, että talouden ja sosiaalisten oikeuksien välillä vallitsevasta läheisestä suhteesta johtuen pyrkimys taloudellisiin tavoitteisiin ei ole yhteen sovittamaton artiklan 12 kanssa (Kreikan eläkeläisjärjestöjen liitto IKA-ETAM v. Kreikka, Kantelu No. 76/2012, päätös ansioista 7. joulukuuta 2012, §71).

87. Tässä kantelussa komitea ensinnäkin kiinnittää huomiota siihen, että yhden tai useamman sosiaaliturvaetuuden tason riittämättömyys artiklan 12§1 kohdan mukaan ei automaattisesti johda siihen päätelmään, että kysymyksessä olisi yhteensopimattomuus artiklan 12§3 kohdan kanssa.

88. Artikla 12§3 sisältää velvollisuuden säännöllisesti sovittaa sosiaaliturvaetudet korvaamaan elinkustannusten nousun. Toisaalta tarkasteltaessa edellä mainittua case law – tilannetta sosiaaliturvan supistavien toimenpiteiden arvioinnista, komitea toteaa, että korotusten puuttuminen täysimääräisenä joidenkin sosiaalietuuksien kohdalla tiettyinä ajanjaksona siinä mielessä kuin se on esitetty kantelussa, ei ole välttämättä ole ristiriidassa artiklan 12§3 kanssa.



89. Komitea toteaa, että kantelija viittaa kehitykseen joidenkin sosiaaliturvaetuuksien tasossa ajanjaksolla 1990–2011 väittäen, että käytettävissä oleva tulo työttömän peruspäivärahassa ja minimisairauspäivärahassa ottaen huomioon kehitys asumiskustannuksissa laski todellisuudessa 2 % vuodesta 1990.

90. Komitea toteaa, että Suomi ratifioi Euroopan sosiaalisen peruskirjan, mukaan lukien artiklan 12, 29. huhtikuuta 1991 ja peruskirja astui voimaan Suomen osalta 29. toukokuuta 1991. Siten vertailu etuuksien arvosta vuonna 1990 koskee ajankohtaa, joka on edeltänyt peruskirjan ratifiointiaikaa. Muutos arviointivuodessa voi muuttaa lopputulosta ottaen kuitenkin huomioon, että esillä oleva kysymys koskee joitakin prosentteja kahden vuosikymmenen aikana.

91. Selityksissään hallitus tuo esiin esimerkkejä parannuksista sosiaaliturvaan viime vuosilta (2012 ja 2013), kuten takuueläkkeen käyttöön ottaminen, korotuksia useissa etuusmäärissä, mukaan lukien sairaus-, äitiys-, ja kuntoutusetuudet. Seura ei kiistä näitä kehityksiä, vaikka korostaa, että ne eivät materiaalisesti muuta tilannetta, josta kantelu on tehty.

92. Komitea edelleen viittaa tuoreimpaan selvitykseen tilanteesta Suomessa artiklan 12§3 osalta annettujen raporttien pohjalta. Johtopäätöksessään komitea kiinnitti huomiota sarjaan parannuksia sosiaaliturvassa raporttiajanjaksolla (2008–2011), mukaan lukien vammaiseläkkeet, työttömyysetuudet ja osa-aikaiset sairauspäivärahat (Johtopäätöksiä 2013. Suomi, Artikla 12§3). Komitea tuli siihen johtopäätökseen, että tilanne oli sopusoinnussa peruskirjan kanssa. Perustelut, joita on tuotu esiin kantelussa, eivät anna perusteita komitealle päätyä toiseen lopputulokseen.

93. Edellä sanotun perusteella komitea katsoo, ettei artiklan 12§3 rikkomusta ole tapahtunut.

**KOLMAS OSA: VÄITETTY PERUSKIRJAN ARTIKLA 13§1 RIKKOMUS SILLÄ PERUSTEELLA, ETTÄ SOSIAALIAVUSTUKSEN JA TYÖMARKKINATUEN TASO ON RIITTÄMÄTÖN**

94. Artikla 13§1 peruskirjassa on seuraavan sisältöinen:

Osa I:

”Kenellä tahansa ilman riittäviä voimavaroja on oikeus sosiaaliseen ja lääketieteelliseen avustukseen.”

Osa II:

Varmistaakseen sosiaalisen ja lääketieteellisen avustuksen tehokkaan toteutuksen, osapuolet toteuttavat:

1, Varmistaakseen, että jokainen joka on vailla riittäviä voimavaroja ja joka on kykenemätön varmistamaan sellaisia voimavaroja joko omin voimin tai muista lähteistä, erityisesti sosiaaliturvaetuuksin, on oikeutettu riittävään avustukseen ja sairaustapauksessa kuntonsa edellyttämään hoitoon;

(....)

## **A - Osapuolten perustelut**

### **1. Kantelun tehnyt organisaatio**

95. Seura esittää, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Se on tarkoitettu lyhytaikaiseksi rahalliseksi avuksi henkilöille, jotka ovat kiireellisessä tarpeessa ja varmistaa heidän toimeentulonsa silloin kun omat tulot, yrittäjyydestä saadut tulot tai muu tulo (kuten työttömän päiväraha tai työmarkkinatuki) tai omaisuudesta saatu tulo ei riitä toimeentulon ylläpitämiseen.

96. Seura edelleen toteaa, että toimeentulotukea ei ole tarkoitettu pysyväksi tuloksi, mutta siitä huolimatta monet ihmiset elävät sillä useita vuosia. Toimeentulotuki on tulosidonnainen ja sen vuoksi sitä maksetaan vain silloin jos muut tulot tai etuudet jäävät alle toimeentulotuen perusosan.

97. Toimeentulotuen perusosa oli 461.05 €/kk vuonna 2012 ja sitä nostettiin 477.26 €/kk vuonna 2013. Kuitenkin sen määrä on pienempi kuin 40 % keskiansiosta, 750 €/kk, vuonna 2008, on seura todennut.

98. Työmarkkinatuki on verorahoitteinen etuus, joka maksetaan henkilöille, joilla ei ole työhistoriaa tai he eivät ole enää oikeutettuja työttömän peruspäivärahaan (työttömyyden kestettyä 500 päivää). Työmarkkinatuki oli 32.46 € päivässä vuonna 2013 eli 698 €/kk, mutta koska tuesta peritään 20 % vero, oli tuen nettosumma 558 €/kk. Tähän summaan tulee lisäystä silloin, jos henkilöllä on lapsia, mutta toisaalta summaa pienennetään, jos henkilö asuu vanhempiensa luona, joiden tulot ylittävät tietyn tason.

99. Seura antaa ymmärtää, että koska työmarkkinatuen määrä oli korkeampi kuin toimeentulotuen, ei työmarkkinatuen saajalla ole mahdollisuutta saada toimeentulotukea. Mitä tulee asumistukeen seura muistuttaa siitä, että asumistuki kattaa vain 80 % asumiskustannuksista ja siihen on asetettu kattomäärä. Erityisesti Helsingin metropolialueella vuokramäärät ovat yleensä paljon korkeampia kuin asetettu kattomäärä.

100. Tällä perusteella seura väittää, että sekä toimeentulotuen että työmarkkinatuen taso alittaa sen, mitä peruskirja edellyttää.

## 2. Hallituksen vastaus

101. Hallitus vahvistaa sen, että toimeentulotuki lain mukaan on viimesijainen etuus. Siihen ovat oikeutetut henkilöt, jotka täyttävät etuuden saamisen ehdot. Toimeentulotuen saaminen edellyttää sitä, että muut tulolähteet tai muut ensisijaiset etuudet on ensin käytetty. Perustoimeentulotuki koostuu kahdesta ainesosasta: ”perusosasta” ja ”muista peruskuluista”. Perustuki (§ 7a laissa toimeentulotuesta) on tarkoitettu kattamaan kustannukset ruuasta, vaatteista, hygieniasta, paikallisliikenteestä, viestintävälineistä (sanomalehti, puhelin), harrastuksista ja vähäisistä terveydenhuollon kuluista. Perusmäärä vuonna 2013 oli 477.26€/kk. Perusosa on sidottu kansaneläkeindeksiin ja vuonna 2012 perusosan tasoa korotettiin 6 %.

102. Muut peruskulut katetaan etuudella, joka on perusosan lisänä. Muiden peruskustannusten (§ 7 b laissa toimeentulotuesta) osalta voidaan kattaa asumismenoja siten kuin asumistukilain 6 §:ssä, kotivakuutusta, sähkö- ja terveydenhuoltokustannuksia, jotka ovat vähäistä suurempia (lääkkeet, lääkärinpalkkioita, silmälaseja jne.)

103. Hallitus korostaa tässä yhteydessä, että asumiskustannuksia ei lueta mukaan kuluina, joita tulisi kattaa perusosalla. Kaikki perusosan saajat ovat oikeutettuja saamaan 477.26 €/kk kattaakseen jokapäiväiset perustarpeensa, kuten edellä on lueteltu (ruoka, vaatetus, puhelin, julkinen liikenne jne.)

104. Hallitus toteaa edelleen, että henkilö, jolla on oikeus toimeentulotukeen, voi saada niin kutsuttua lisätukea (§ 13 toimeentulotukilaissa). Lisätukea voi saada erityisiin kustannuksiin kuten lasten päivähoidon kustannuksiin, asumismenoihin (muihin kuin § 7 b) ja kustannuksiin, jotka ovat syntyneet erinäisistä syistä tai olosuhteista henkilölle tai hänen perheelleen ja joita pidetään tarpeellisina varmistaakseen hänen elantonsa tai edistäen hänen itsenäistä elämäänsä. Ennakoivaa avustusta voidaan antaa esimerkiksi asiakkaan aktivointitoimiin, asumisen varmistamiseen, vaikeuksien lieventämiseen ylivelkaantumistilanteissa tai äkilliseen rahatilanteen huononemiseen tai muihin tarkoituksiin, jotka edistävät henkilön elämää. Hallituksen mukaan kustannukset näihin avustusmuotoihin ovat lisääntyneet viime vuosina. Vuonna 2011 39.6 % kaikista kotitalouksista, jotka olivat oikeutettuja toimeentulotukeen, saivat myös lisäavustusta ja 10.5 % sai myös ennakoivaa avustusta.

105. Lopuksi hallitus toteaa, että vuonna 2012 hyväksytyyn lain mukaan lisiä, joita maksetaan henkilöille aktivointitoimissa, ei lueta mukaan tulona eikä niitä vähennetä myönnettäessä sosiaaliavustusta.

106. Mitä tulee työmarkkinatukeen hallitus toteaa sen tarkoituksena olevan rahallisen avustuksen antaminen työttömille työnhakijoille, jotka tulevat työmarkkinoille ensimmäisen kerran tai joilla ei

muusta syystä ole tuoretta työkokemusta ja/tai pitkäaikaistyöttömille, joiden 500 – päivän työttömyysturvan enimmäisaika joko peruspäivärahaan tai ansiosidonnaiseen päivärahaan, on kulunut umpeen.

107. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen avustus, joka tarkoittaa sitä, että mikä tahansa muu tulo, jonka työtön henkilö saattaa saada, vähentää avustuksen määrää. Avustusta voidaan maksaa määrättömän ajan. Hallitus vahvistaa, että työmarkkinatuen määrä oli 32.46 € päivässä tai 698 €/kk. bruttona. Hallitus huomauttaa, että vuodesta 2013 alkaen puolison tulo ei enää vaikuta avustukseen.

108. Hallitus viittaa edelleen siihen, että henkilöt, jotka saavat työmarkkinatukea, ovat oikeutettuja asumistukeen ja jos asumistuki on riittämätön korkeiden vuokrien vuoksi (esimerkiksi Helsingin metropoli – alueella) on mahdollista saada lisäavustusta toimeentulotukilain mukaan.

109. Yllä mainittuihin selvityksiin viitaten hallitus korostaa, että toimeentulotuki ja työmarkkinatuki ovat riittäviä.

## **B – Komitean arvio**

110. Artikla 13§1 sääntelee oikeutta niihin etuuksiin, joissa henkilökohtainen tarve on pääsyy etuuden saamiselle ja jotka ovat maksettavissa kenelle tahansa pelkästään sillä perusteella, että hän on avustuksen tarpeessa (Johtopäätöksiä 2013, Bosnia Herzegovina).

111. Oikeus sosiaaliavustukseen nousee silloin, kun henkilö on kykenemätön saavuttamaan voimavaroja ”joko omin voimin tai muista lähteistä, erityisesti sosiaaliturvajärjestelmästä” (Tulkintakanta artikla 13§1, Johtopäätöksiä XIII-4). Viittaus sosiaaliturvaan ei merkitse ennakkokantaa sosiaaliturvan ja sosiaaliavustuksen välisestä yhteydestä, joka on olemassa jokaisessa valtiossa, joko niin että avustusjärjestelmä on kehittynyt sosiaaliturvan ohessa tai se on olennainen osa sosiaaliturvaa.

112. Sosiaaliavustuksen tulee olla riittävä, toisin sanoen sen tulee tehdä mahdolliseksi saajalleen elää kohtuullista elämää ja kattaa heidän perustarpeensa. Arvioidessaan avustuksen tasoa komitea kiinnittää huomiota perusetuuksiin, lisäetuuksiin ja etuuksien kynnyksiin kyseisessä maassa. Se on asettanut 50 % ekvivalentin mediaanitulon vaatimuksen laskettuna Eurostatin köyhyysriskitasosta (esimerkiksi Johtopäätöksiä XIX-2, Latvia, artikla 13§1). Komitea viittaa tämän indikaattorin määritelmiin yllä (§62–63).

113. Komitea katsoo, että avustus on riittävä silloin kun kuukausittaiset avustusetuudet – perus ja/tai lisäetuudet maksettuna henkilölle, joka elää yksin, ei ole merkittävästi alle köyhyysrajan edellä mainitussa mielessä (esimerkiksi Johtopäätöksiä 2004, Liettua, artikla 13§1).

114. Komitea toteaa, että se on tutkinut sosiaaliavustuksen riittävyyttä Suomessa (Johtopäätökset 2013) raportointimenettelyn yhteydessä. Kuitenkin komitea jätti lausumansa tässä asiassa odottamaan lisäinformaatiota lisäetuuksien ja asumistuen vaikutuksesta.

115. Osapuolten selvityksistä tähän kanteluun komitea toteaa, että niin sanottu perusosa toimeentulotuessa oli 477.26 €/kk yhdelle henkilölle vuonna 2013. Eurostatin tilasto, 50 % ekvivalentista mediaanitulosta oli 970 €/kk vuonna 2013. Perusosa oli näin ollen vähemmän kuin 25 % ekvivalentista mediaanitulosta.

116. Komitea tunnustaa, että toimeentulotukietuuksilla Suomessa on merkittävän vaihtelevia ainesosia sisältäen yksilöllisiä tilanteita ja asianomaisten henkilöiden tarpeita. Ennen kaikkea toimeentulotukilain 7 b §:n mukaan ”muut peruskulut”, kuten asumiskulut, sähkö, kotivakuutus ja tietyt terveydenhuoltokulut saatetaan kattaa ”tarpeellisen suuruisina”. Toiseksi lain § 7 c mukaan erityiskulut otetaan huomioon ”tarpeellisen suuruisina” ja voivat johtaa niin kutsutun täydentävän toimeentulotuen myöntämiseen. Lopuksi lain § 13 mukaan kunnat voivat myöntää ehkäisevää toimeentulotukea henkilöille, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi tai edistääkseen etuuden saajan itsenäistä elämää.

117. Edelleen toimeentulotuen saajat voivat olla oikeutettuja asumistukeen laissa määritellyin kriteerein ja määrälliseen kattoon saakka siten kuin asumistukilaissa on säädetty. Maksimimääräinen tuki vastaa 80 % kohtuullisista asumiskustannuksista siltä osin kuin ne ylittävät kotitalouskohtaisen määrällisen, tulokohtaisen tai sijaintiin perustuvan omavastuun. Vuonna 2013 maksimimäärä vuokralle tai kustannukselle oli 488 €/kk.

118. Komitea ymmärtää, että edellä mainitut etuudet ovat periaatteessa kasautuvia, kumulatiivisia, mutta toteaa myös, että sosiaaliavustusetuuksilla § 7 a ja 7 b on myös harkinnanvaraisia elementtejä. On selvää, että täydentävää toimeentulotukea (§ 7 c) ja ehkäisevää toimeentulotukea (§ 13) on annettu vain vähemmistölle sosiaaliavustusten saajista. Vuonna 2011 39,6 % niistä kotitalouksista, jotka olivat saaneet toimeentulotukea, olivat saaneet myös täydentävää toimeentulotukea ja 10,5 % kotitalouksista oli saanut ehkäisevää toimeentulotukea hallituksen ilmoituksen mukaan. Mitään selviä indikaattoreita ei ole esitetty komitealle niistä todellisista määristä, joita tarpeessa oleville henkilöille on maksettu § 7 b ja 7 c mukaan, ei myöskään tyyppiesimerkkien tai keskimäärän muodossa.

119. Asumistuesta komitea toteaa, että sitä on rajoitettu erilaisten objektiivisten kriteereiden perusteella, joita on kuvattu aiemmin. Informaatiota ei ole annettu komitealle siitä, että toimeentulotuen saajat ovat aina oikeutettuja maksimaaliseen mahdolliseen tukeen. Ei myöskään ole mitään osoituksia niistä määristä joita maksetaan tyypillisissä tapauksissa tai tietoa keskimääräisistä maksetuista määristä. Komitea toteaa toisesta lähteestä ([www.kela.fi](http://www.kela.fi)), että keskimääräinen maksettu asumistuki vuonna 2013 oli 286 €/kk.

120. Sen tähden, vaikka komitea ei voi jättää pois sitä mahdollisuutta, että kokonaismäärä etuuksia, joka maksetaan saajalle toimeentulotukena, saattaa saavuttaa 50 % tason ekvivalentista mediaanitulosta joidenkin saajien kohdalla ja tietyissä olosuhteissa, komitea ei katso näytetyksi, perustuen siihen tietoon, joka komitealla on käytettävissä, että kaikki tarpeessa olevat henkilöt saavat varmasti toimeentulotukea, joka on riittävää.

121. Mitä tulee työmarkkinatukeen, komitea toteaa, että sen suuruus oli 698 €/kk vuonna 2013 tai noin 36 % ekvivalentista mediaanitulosta. Koska työmarkkinatuki on 20 % tuloveron alainen, on tuen nettoarvo noin 558 €/kk eli noin 29 % ekvivalentista mediaanitulosta. Vaikka työmarkkinatuki on merkittävästi korkeampi kuin toimeentulotuen perusosa, on se kuitenkin selvästi komitean asettaman kynnyksen alapuolella.

122. Komitea ymmärtää, että työmarkkinatuen saajat voivat olla oikeutettuja sekä asumistukeen että toimeentulotukeen kattamaan asumiskustannuksia asumistuen lisäksi. Kuitenkaan hallitus ei ole tuonut esiin informaatiota asumistuen määristä ja toimeentulotuesta, joita on maksettu työmarkkinatuen saajille. Siksi komitea ei pidä näytettynä, että työmarkkinatuki yhdessä muiden etuuksien kanssa saavuttaa tason, joka on riittävä.

123. Informaatio, jonka hallitus on tuonut sosiaalipalveluista ja etuuksista, joita annetaan tietyille erityisryhmille, kuten vammaisille ja vanhuksille ei aiheuta sitä, että komitea ottaisi toisen näkemyksen toimeentulotuen ja työmarkkinatuen riittävydestä.

124. Yllä mainittuun viitaten komitea katsoo, että tilanne on vastoin sosiaalista peruskirjaa, koska toimeentulotukietuudet ja työmarkkinatuki eivät ole riittäviä artiklan 13§1 mukaan.

125. Komitea katsoo, että on olemassa peruskirjan 13§1 kohdan rikkomus.

**ERILLINEN KILPAILEVA MIELIPIIDE LUIS JIMENA QUEASDA**

---

1. Olen ollut erimieltä komitean enemmistön mielipiteen kanssa (joka mielipide oli sinänsä yksimielinen) siltä osin kuin kysymys johtopäätöksestä artiklan 12§3 ei-rikkomisesta. Menettelytavallisella perusteella olen hyväksynyt tämän johtopäätöksen perusteella, joka on mainittu edellä kohdassa 89. siitä, että kantelun tehnyt organisaatio ei ole tuonut riittävää näyttöä mitä tulee sosiaaliturvan ”todellisten etuusarvojen kehityksestä ajanjaksolla 1990 – 2011 (...) (§89). Komitea nähdäkseni otti tämän kannan viitaten Suomen peruskirjan ratifiointiajankohtaan (§90) sekä parannuksiin sosiaaliturvassa viime vuosina (2012 ja 2013), joihin hallitus oli viitannut.
2. Kuitenkin harkittaessa päätöstä kanteluun olen kannattanut yksityiskohtaisempaa lähestymistapaa mitä tulee artiklan 1 ja 3 väliseen suhteeseen. Tämän vuoksi halusin tuoda esiin varaukseni siihen lausumaan, jossa komitea toteaa, että *”yhden tai useamman sosiaaliturvaetuuden riittämättömyys ei artiklan 12§1 mukaan automaattisesti johda rikkomukseen artiklan 12§3 osalta.”*

-----

3-8

-----

9. Tässä yhteydessä mielestäni, periaatelausuma, joka on mainittu aiemmin tulisi muotoilla uudelleen ja yksityiskohtaisesti, eli sen sijaan että sanotaan (87) *” yhden tai useamman sosiaaliturvaetuuden tason riittämättömyys artiklan 12§1 kohdan mukaan ei automaattisesti johda siihen päätelmään, että olisi kysymyksessä yhteensopimattomuus artiklan 12§3 kohdan kanssa”*, tulisi sanoa, että *riittämätön artikla 12§1 noudattaminen hankaloittaa ja vaikeuttaa sitä johtopäätöstä, että sosiaaliturvassa on tapahtunut hyväksyttävää edistystä artiklan 12§3 mukaan”*.

10. Näissä olosuhteissa komitean kanta tulisi olla kehittyneempi. Siinä tulisi määritellä, *mitkä ovat ne olennaiset osat sosiaaliturvajärjestelmässä, joiden riittämättömyys estäisi positiivisen johtopäätöksen tekemistä valtion velvollisuudesta edistää sosiaaliturvaa artiklan 12§3 mukaan. Ja päinvastoin: mitkä muut riittämättömät osiot sosiaaliturvajärjestelmässä eivät johda johtopäätökseen artiklan 12§3 rikkomisesta*. Määrittely tällä tavoin on epäilemättä monimutkaista ja tämän kantelun osalta komitea on tyytynyt (saadakseen johtopäätöksen artiklan 12§3 rikkomattomuudesta) siihen, että *”oli todettu parannuksia sosiaaliturvassa ajanjaksolla (2008–2011), kuten takuueläkkeen käyttöön otto sekä korotuksia useissa etuusmäärissä, mukaan lukien työkyvyttömyyseläkkeet, työttömyysetuudet ja osapäiväraha* (Johtopäätöksiä 2013, Suomi, Artikla 12§3” §92). Lukuisat ei-tyydyttäviä osiot sosiaaliturvassa, jotka ovat johtaneet johtopäätökseen artiklan 12§1 rikkomisesta (minimisairauspäivärahan, äitiysrahan ja kuntoutusrahan minimitaso, työttömän peruspäivärahan taso

sekä takuueläkkeen riittämätön määrä) eivät ole johtaneet negatiiviseen johtopäätökseen artikla 12§3 noudattamisesta.

Nämä ovat syyt erilaiseen lähestymistapaani johtopäätökseen artiklan 12§3 ei-rikkomisesta. Olen ollut samaa mieltä menettelytavallisesta näkökulmasta tehdystä johtopäätöksestä ja olen viitannut siihen edellä.