

Kantelu 108/2014 (Complaint 108/2012) (Merits 108/2014)

Neljäs Suomen sosiaaioikeudellisen seuran kantelu koski Suomen sosiaaliturvan kehittämättä jättämistä, johon Suomella olisi velvollisuus artiklan 12.3. perusteella. Sosiaaliturvaa ei ole kehitetty, vaan päin vastoin jatkuvasti leikattu välittämättä sosiaalisten oikeuksien komitean huomautuksista. Samalla kantelulla seuramme kanteli jo toisen kerran Suomen työmarkkinatuen alhaisesta tasosta. Aiempi langettava päätös ei ollut johtanut toimenpiteisiin

Vuosina 2016–2019 perusturvaetuuksien indeksikorotukset jäädytettiin moneksi vuodeksi, vaikka komitea oli vuonna 2015 todennut etuudet liian alhaisiksi. Seuramme katsoi, että Suomi rikkoo peruskirjaa, kun sosiaaliturvaa ei kehitetä peruskirjan vaatimusten mukaisesti. Sosiaalisen peruskirjan artikla 12.3. edellyttää sosiaaliturvan jatkuvaa kehittämistä.

Euroopan neuvosto pyysi Suomen hallitukselta vastinetta kanteluamme, jonka Suomen hallitus antoi. Vastineessaan hallitus vastusti seuramme kantelua ja katsoi Suomen kehittänyt sosiaaliturvaa artiklan 12.3. mukaisesti. Hallitus myös katsoi, että työmarkkinatuen määrä on riittävä.

Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea käsitteli kantelumme ja antoi päätöksen, joka tuli julkiseksi vuonna 2017 (Merits 108/2012):

1. Komitea huomauttaa, että käsiteltävänä oleva kantelu koskee sosiaaliturvaetuuksien pienentämistä ja työmarkkinatuen riittävyyttä Suomessa.
2. Kantelussaan Suomen sosiaaioikeudellinen seura vetoaa yleisesti perusoikeuskirjan 12 §:n 1–3 momenttiin, mutta viittaa nimenomaisissa väitteissään 12 artiklan 2 ja 3 momenttiin väittäen, että Suomi ei ole pitänyt sosiaaliturvajärjestelmäänsä vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimiseksi tarvittavalla tyydyttävällä tasolla, eikä ole pyrkinyt nostamaan sosiaaliturvajärjestelmäänsä asteittain korkeammalle tasolle.
3. Komitea katsoo, että perusoikeuskirjan 12 artiklan 1 ja 2 kohtaa koskevat väitteet ovat hyvin epämääräisiä. Itse asiassa Suomen sosiaaioikeudellinen seura ei ole esittänyt mitään erityistä väitettä 12 §:n 1 momentin nojalla.
4. Seura väittää, että työmarkkinatuen taso Suomessa ei ole perusoikeuskirjan vaatimusten mukainen.
5. Sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 2 momentin mukaan komitea arvioi kansallisen tilanteen yhdenmukaisuutta ministerikomitean Euroopan sosiaaliturvakoodin soveltamisesta antamien päätöslauseلمien perusteella, kun asianomainen valtio on ratifioinut säännöstön.
6. Niiden Suomen kaltaisten maiden osalta, joita käytännesäännöt tai ILO:n yleissopimus nro 102 (sosiaaliturva – vähimmäisnormit, 1952) eivät sido, komitea tekee oman arvionsa, joka perustuu kansallisiin raportteihin sisältyviin tietoihin sekä muista lähteistä saatuihin tietoihin, erityisesti ILO:n asiantuntijakomitean havaintoihin yleissopimusten soveltamisesta ja suosituksista muiden ILO:n sosiaaliturvasopimusten osalta (joissa määrätään käytännesääntöjä korkeampi suojan taso), jonka asianomaiset maat ovat ratifioineet.

7. Komitea on aiemmin viitannut sosiaaliturvaetuuksien ja muiden etuuksien, erityisesti sosiaaliavustusetuuksien, välisen eron monimutkaisuuteen.
8. Tehdessään eron 12 artiklan mukaisten sosiaaliturvaetuuksien ja 13 artiklan mukaisten sosiaaliavustusetuuksien välillä komitea kiinnittää huomiota kyseisen etuuden tarkoitukseen ja siihen liittyviin edellytyksiin. Sosiaaliturvaetuuksilla tarkoitetaan etuuksia, jotka myönnetään riskien ilmetessä, mutta niiden tarkoituksena ei ole korvata mahdollista tarvetta, joka voisi aiheutua itse riskistä (12 ja 13 artiklaa koskeva tulkintalausunto, päätelmät XIII-4).
9. Toisaalta maksuihin perustumattomat etuudet, jotka tarveharkintaisesti maksetaan viimeisenä keinona niitä tarvitseville henkilöille, joilla ei ole muita tulolähteitä tai joilla on riittämättömät muut tulolähteet, kuuluvat 13 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.
10. Komitea muistuttaa, että se on aiemmin tarkastellut peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan mukaista työmarkkinatukea asiassa *Finnish Society of Social Rights v. Finland*, Kantelu nro 88/2012, asiasisältöä koskeva päätös 9. syyskuuta 2014.
11. Vaikka käsiteltävänä oleva kantelu koskee vain ikääntyneitä työntekijöitä, jotka ovat käyttäneet loppuun oikeutensa työttömyyskorvaukseen, komitea katsoo, että työmarkkinatuen tasoa koskeva kantelu on asianmukaisin tutkia perusoikeuskirjan 13 artiklan 1 kohdan nojalla.
12. Komitea muistuttaa, että Suomi hyväksyi 13 artiklan ratifioidessaan tarkistetun peruskirjan 21. kesäkuuta 2002.
13. Komitea huomauttaa, että tässä kantelussa esitetyt tiedot ja perustelut siltä osin kuin on kyse väitteestä, jonka mukaan Suomi ei ole nostanut sosiaaliturvajärjestelmää korkeammalle tasolle, koskevat 12 artiklan 3 kohtaa eivätkä siten mahdollista tilanteen asianmukaista arviointia 12 artiklan 1 tai 2 kohdan osalta.
14. Edellä esitetyn perusteella komitea katsoo, että kantelu, josta sen on ratkaistava, vastaa asiasisällön osalta kahta kysymystä:
-
- onko ikääntyneiden työttömyysetuuksien kehitys viime vuosina sopusoinnussa 12 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden kanssa pyrkiä asteittain korottamaan sosiaaliturvajärjestelmää korkeammalle tasolle;
- onko toimeentulo, joka muodostuu työttömyyspäivärahan tarpeessa oleville henkilöille maksettavasta työmarkkinatuesta, artiklan 13.1 mukainen.
15. Ensimmäinen osa, joka koskee perusoikeuskirjan 12 artiklan 3 kohdan väitettyä rikkomista, koska sosiaaliturvajärjestelmää ei ole nostettu asteittain korkeammalle tasolle.
16. Perusoikeuskirjan 12 artiklan 3 kohta kuuluu seuraavasti:

12 artikla – Oikeus sosiaaliturvaan

Osa I: "Kaikilla työntekijöillä ja heidän huollettavillaan on oikeus sosiaaliturvaan."

II osa: "Varmistaakseen sosiaaliturvaa koskevan oikeuden tehokkaan toteutumisen sopimuspuolet sitoutuvat:

[...]

3. pyrkimään sosiaaliturvajärjestelmän asteittaiseen nostamiseen korkeammalle tasolle;

[...]"

17. Komitea muistuttaa, että 12 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että valtiot parantavat sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Järjestelmien laajentaminen, suojautuminen uusilta riskeiltä tai etuuksien määrän nousu ovat esimerkkejä parannuksista (12 artiklaa koskeva tulkintalausunto, päätelmät 2009).
18. Sosiaaliturvajärjestelmän rajoittava kehitys ei automaattisesti riko 12 artiklan 3 kohtaa (tulkinta 12 artiklasta, päätelmät XVI-1, (2002)).
19. Kuten komitea on jo todennut, muutokset eivät kuitenkaan saa heikentää yhteiskunnan kaikkien jäsenten tehokasta sosiaalista suojelua sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan eivätkä muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää perustason sosiaalihuoltojärjestelmäksi.
20. Kaikissa sosiaaliturvajärjestelmään tehtävissä muutoksissa on varmistettava riittävän laajan pakollisen perussosiaaliturvajärjestelmän säilyminen (12 artiklaa koskeva tulkintalausunto, päätelmät XVI-1 (2002)).
21. Komitea on aiemmin katsonut, että sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien rajoitukset ovat perusoikeuskirjan mukaisia, jos ne vaikuttavat tarpeellisilta tietyn sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämiseksi (tulkintaselitys 12 artiklan 3 kohdasta, päätelmät XIII-4) eivätkä estä yhteiskunnan jäseniä saamasta edelleen tehokasta suojaa sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan.
22. Komitea on lisäksi todennut, että talouden ja sosiaalisten oikeuksien läheisen suhteen vuoksi taloudellisten tavoitteiden tavoittelu ei ole ristiriidassa 12 artiklan kanssa (ks. esim. Kreikan työssäkäyvien eläkeläisten liitto (IKA-ETAM) v. Kreikka, kantelu nro 76/2012, asiasisältöä koskeva päätös 7. joulukuuta 2012, 71 kohta).
23. Nyt käsiteltävän kantelun yhteydessä komitea toteaa, että hallitus on asteittain nostanut ansiosidonnaisen työttömyysturvan saamisen ikärajaa ja poistanut työttömyyseläkkeen.
24. Hallituksen mukaan järjestelmää muutettiin, koska tutkimusten mukaan tämä parantaisi ikääntyneiden työntekijöiden työllisyystilannetta.

25. Komitea katsoo, että tiettyjen etuuksien saamisen ikärajan nostaminen ja niiden asteittainen poistaminen nuorten työntekijöiden osalta voi olla perusteltua, kun otetaan huomioon maan työllisyystilanne.
26. Komitea toteaa, että Suomessa työurien pidentäminen on ollut yksi viime vuosien painopisteistä, mikä on johtanut muun muassa kattavan eläkeuudistuksen ja joustavan eläkejärjestelmän käyttöönottoon.
27. Komitea katsoo, että kantelun kohteena olevat toimenpiteet on otettu käyttöön, jotta ikääntyneet työntekijät pysyisivät pidempään työelämässä, eivätkä ne estä yhteiskunnan jäseniä saamasta edelleen tehokasta suojaa sosiaalisia ja taloudellisia riskejä vastaan.
28. Komitea katsoo lisäksi, että toteutetut toimenpiteet olivat oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden erityisesti siksi, että pitkäaikaisten ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien saamisen ikäraja on alempi vanhimille työttömille ja nousee asteittain nuoremmille sukupolville.
29. Komitea toteaa, että Suomessa oleva henkilö voi saada varhennettua vanhuuseläkettä 63-vuotiaana ja täyttä eläkettä 65-vuotiaana.
30. Komitea toteaa lisäksi, että työttömyysetuudet ovat kaikkien saatavilla 500 päivän ajan (mikä ylittää Euroopan sosiaaliturvalaissa edellytetyn keston) ja että työttömyysvakuutusta koskevat työttömät ikääntyneet henkilöt, jotka ovat käyttäneet loppuun oikeutensa työttömyysvakuutukseen, voivat edelleen saada pidennettyä suojelukautta.
31. Komitea muistuttaa myös, että komitea totesi vuoden 2013 päätelmissään Suomen tilanteen olevan 12 artiklan 2 kohdan mukainen.
32. Komitea pani merkille, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä kattaa kaikki yhdeksän alaa tyydyttävällä henkilöllisellä soveltamisalalla.
33. Komitea totesi lisäksi, että työeläkkeet olivat pysyneet vakaalla tasolla suhteessa palkkaan (nettokorvausaste oli noin 65 prosenttia).
34. Työttömyysvakuutuksen korvausprosentti oli noin 60 % nettopalkasta (ks. myös Suomen sosiaalioikeudellinen seura v. Suomi, kantelu nro 88/2012, asiaratkaisu 9.9.2014, 30 kohta).
35. Komitea viittaa lisäksi viimeisimpään 12 artiklan 3 §:n mukaiseen Suomen tilanteen tarkasteluun raportointimenettelyn yhteydessä.
36. Komitea pani päätelmissään merkille useita sosiaaliturvaan viitekaudella 2008–2011 tehtyjä parannuksia (ks. päätelmät 2013, 12 artiklan 3 kohta, Suomi).
37. Komitea päätteli, että tilanne oli sääntöjenmukainen, eivätkä tässä kantelussa esitetyt perustelut anna sille perusteita päätyä toisenlaiseen päätelmään.

38. Komitea katsoo, että perusoikeuskirjan 12 artiklan 3 kohtaa ei ole rikottu.
39. Toinen osa, joka koskee perusoikeuskirjan 13 artiklan 1 kohdan väitettyä rikkomista työmarkkinatuen riittämättömän tason vuoksi. OPerusoikeuskirjan 13 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

13 artikla – Oikeus sosiaali- ja lääkinnälliseen apuun

Osa I: "Jokaisella, jolla ei ole riittäviä varoja, on oikeus sosiaaliseen ja lääketieteelliseen apuun."

II osa: "Varmistaakseen, että oikeutta sosiaali- ja lääkinnälliseen apuun käytetään tehokkaasti, sopimuspuolet sitoutuvat:

1. huolehtimaan siitä, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja ja joka ei kykene hankkimaan näitä varoja omin voimin tai muista lähteistä, erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän mukaisilla etuuksilla, myönnetään riittävä apu ja sairauden sattua hänen tilansa edellyttämä hoito;

[...]

40. Asianosaisten lausumat

41. Valituksen tehnyt organisaatio

Suomen sosiaalisten oikeuksien Seura toteaa, että työmarkkinatukea saavat tällöin ikääntyneet työttömät, joilla ei ole oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen ja jotka ovat käyttäneet loppuun enimmäisajan eli 500 ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Työmarkkinatuki vuonna 2014 oli 32,66 € päivässä 5 päivänä viikossa tai 718 € brutto ja 575 € netto verojen jälkeen kuukaudessa. Se väittää, että tämä on selvästi alle 40 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta.

Suomen sosiaalioikeudellisen seuran mukaan työmarkkinatuki ei riitä kohtuullisen elintason ylläpitämiseen. Seura viittaa erilaisiin tutkimuksiin tältä osin. Työmarkkinatuen lisäksi maksetaan yleensä asumistukea, mutta se kattaa harvoin asumismenot kokonaisuudessaan. Työmarkkinatukea saavan henkilön on maksettava itse vähintään 20 prosenttia asumismenoistaan.

Lisäksi hallitus on ilmoittanut vuonna 2014, että perusturvaetuuksien sosiaalietuusindeksi jäädytetään vuoteen 2018 asti.

42. Vastaaajana oleva Suomen hallitus

Suomen hallitus vahvistaa, että vuonna 2014 työmarkkinatuen määrä oli 32,66 €, jota maksettiin 5 päivää viikossa (tai 702 € kuukaudessa - 21,5 € x 32,66 €). Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuville maksetaan 4,78 euron päiväkorotus. Saajan puolison tuloja ei oteta huomioon. Työmarkkinatuen määrää korotetaan vuosittain elinkustannusten muutoksia seuraavan kansaneläkeindeksin mukaisesti.

Myös työmarkkinatukea saavalla on oikeus asumistukeen. Asumistuen taso on 80 prosenttia kohtuullisista asumismenoista, jotka valtioneuvosto määrittelee vuosittain asetuksella. Asumistuen saajan on yleensä maksettava 20 prosenttia asumismenoista. Hallitus kuitenkin myöntää, että asumistuen yleinen taso ei ole pysynyt asumiskustannusten nousun tahdissa

etenkään Helsingissä. Siksi järjestelmään tehtiin vuosina 2012 ja 2014 muutoksia, jotta kalliiden asumiskustannusten alueilla asuvat voisivat kattaa kustannukset.

Hallitus katsoo, että asumistuen saajat voivat hakea myös toimeentulotukea.

43. Komitean arviointi

44. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeudesta etuuksiin, joiden saamisen tärkein peruste on henkilökohtainen tarve ja jotka maksetaan kenelle tahansa henkilölle pelkästään sillä perusteella, että hän tarvitsee niitä (päätelemät 2013, 13 artiklan 1 kohta, Bosnia ja Hertsegovina).
45. Oikeus sosiaaliavustukseen syntyy, kun henkilö ei kykene hankkimaan varoja "omin voimin tai muista lähteistä, erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän mukaisista etuuksista" (tulkintaselitys 13 artiklan 1 kohdasta, päätelmät XIII-4, 1996)).
46. Sosiaaliavustuksen on oltava riittävällä tasolla riittävän tuen varmistamiseksi.
47. Tuen tasoa arvioidessaan komitea ottaa huomioon perusetuudet, mahdolliset lisäetuudet ja maan kynnysarvon, jonka se on asettanut 50 prosenttiin ekvivalentista mediaanitulosta laskettuna Eurostatin köyhyysriskirajan perusteella (esim. päätelmät XIX-2, 13 artiklan 1 kohta, Latvia (2009)).
48. Komitea toteaa, että työmarkkinatuki oli 702 euroa kuukaudessa vuonna 2014. Eurostatin tietojen mukaan 50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta vastasi 987,57 euroa vuonna 2014. Työmarkkinatuki vastasi siten 35,5 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta.
49. Työmarkkinatuen tulovero on 20 % ja tuen nettoarvo on siten noin 561,6 € kuukaudessa eli noin 28,4 % ekvivalentista mediaanitulosta. Tämä ei selvästikään riitä varmistamaan perusoikeuskirjan noudattamista.
50. Komitea toteaa, että työmarkkinatuen saajat voivat hakea sekä asumistukea että toimeentulotukea asumistuen ylittäviin asumismenoihin.
51. Asumistuen määrä määräytyy kyseistä tukea koskevassa laissa säädettyjen perusteiden ja enimmäismäärän mukaan.
52. Avustuksen enimmäismäärä on 80 % kohtuullisista asumismenoista ruokakunnan koon ja tulojen sekä asunnon sijainnin mukaan suhteutettuna.
53. Vuonna 2013 vuokran tai asumiskulujen enimmäismäärä oli 488 € kuukaudessa.
54. Komitea huomauttaa, että asumistukea rajoittavat edellä mainitut erilaiset objektiiviset kriteerit; mikään sen tietoon saatetuista tiedoista ei viittaa siihen, että työmarkkinatuen saajilla olisi aina oikeus tuen enimmäismäärään eikä tavanomaisille edunsaajille

maksettaviin määriin (viimeksi mainitun kohdan osalta komitea toteaa toisesta lähteestä (Kansaneläkelaitos, www.kela.fi) että asumistukea maksettiin vuonna 2013 keskimäärin 286 euroa).

55. Komitea ei löytänyt käsiteltävänä olevasta kantelusta eikä muilla tavoin (esim. (Suomen sosiaali oikeudellinen seura v. Suomi, kantelu nro 88/2012, asiaratkaisu 9.9.2014) tai raportointimenettelyn mukaisista raporteista) saatuja tietoja työmarkkinatuen saajille mahdollisesti maksettavien sosiaaliavustusetuuksien tasosta.
56. Komitea muistuttaa katsoneensa aiemmin, että työmarkkinatuki alitti peruskirjan edellyttämän tason (Suomen sosiaali oikeudellinen seura v. Suomi, kantelu nro 88/2012, asiaratkaisu 9.9.2014, § 121).
57. Komitea katsookin, että työmarkkinatuki yhdessä muiden mainittujen etuuksien kanssa ei riitä siihen, että tuensaajat voisivat tyydyttää perustarpeensa.

Komitea katsoo, että perusoikeuskirjan 13 artiklan 1 kohtaa on rikottu

58. Johtopäätös

Näistä syistä komitea

- ottaa valituksen yksimielisesti tutkittavaksi,

ja päättää yksimielisesti

- perusoikeuskirjan 12 artiklan 3 kohtaa ei ole rikottu;

- perusoikeuskirjan 13 artiklan 1 kohtaa on rikottu.