

Jatkokysymykset maahanmuuttajien sosiaaliturvaan liittyen, 9.5.2023 kuuleminen sosiaaliturvajaostossa

1. Yleiskuvaukset Ruotsin ja Tanskan maahanmuuttajille kohdistetuista etuusjärjestelmistä ja niihin sisältyvistä velvoitteista

VN Teas -kokonaisuus Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa¹ selvitti mm. lähimpien verrokkimaiden vähimmäisturvaa ja antoi julkaisunsa muutama kuukausi sitten. Lähimaiden järjestelmien erot Suomeen vähintään välttämättömän toimeentulon turvaamisessa eivät sittenkään ole kovin radikaaleja tässä asiassa, vaikka maahanmuuttajien kohdalla eroavaisuuksia onkin. Järjestelmät sinänsä voivat erota monelta osin, mutta viime kädessä julkisella vallalla on vastuu huolehtia jokaisen oikeudesta vähintään välttämättömään turvaan.

Ruotsissa on kolme eri työttömyysavustusta: 18–24-vuotiaille suunnattu koulutustuki, maahanmuuttajien kotoutumistuki sekä aktivointituki yli 25-vuotiaille. Toisin kuin Suomen työmarkkinatukea, kaikkia näitä tukia maksetaan vain työllisyyspalvelujen työllistämistoimenpiteiden ajalta, joiden enimmäiskesto on rajattu. Kotoutumistuen enimmäiskesto on 24 kuukautta.

Kotoutumistuki on työllisyyspalvelujen kautta kotoutumishjelmaan osallistuville, jotka ovat äskettäin saaneet oleskeluluvan pakolaisena, suojelun tarpeessa tai omaisena. Palvelun tavoitteena on oppia ruotsia mahdollisimman nopeasti, löytää työpaikka ja hallita oma toimeentulo. Palvelun sisältö ja ohjelmaan osallistumispäivät sovitaan yksilöllisesti. Palvelu voi olla sisällöltään esimerkiksi työnhakua tai koulutukseen osallistumista. Kotoutumistuki maksetaan korotusta alle 20-vuotiaista kotona asuvista lapsista (*etableringstillägg*) ja yksinasuva voi saada kotoutumistuen saajan asumiskorvausta (*bostadsersättning*). Kotoutumistukea maksetaan perustasoisena (SEK 231/päivä) kuusi kuukautta kestävä arviointijakson aikana, jonka jälkeen kotoutumissuunnitelman tekemisen jälkeen ja kotoutumista edistäviin palveluihin siirryttäessä tuen taso nousee (SEK 308/päivä). Kotoutumishjelman päättymisen jälkeen voi hakeutua työllisyyspalvelujen kautta toiseen ohjelmaan, josta saa aktivointitukea (*aktivitetsstöd*) tai koulutuskorvausta (*utvecklingsersättning*).

Vaikka Ruotsissa on oma etuusmuotonsa kotoutumispalveluiden piirissä oleville maahanmuuttajille, kotoutumistuen perustaso (231 SEK/päivä) on itse asiassa korkeampi kuin aktivointituen tai koulutustuen perustasotaso (223 SEK/päivä). Aktivointituen ja koulutustuen voi saada tietyin edellytyksin ansioperusteisena toisin kuin kotoutumistukea.

Ruotsissa työkykyisen toimeentulotuen saajan tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä ollakseen oikeutettu tukeen. Tämä tarkoittaa käytännössä ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi ja aktiivista työnhakua. Maahanmuuttaja voidaan velvoittaa lisäksi osallistumaan kunnan järjestämään ruotsinkieliseen aikuiskoulutukseen tai vastaavaan koulutukseen kansanopistoissa. Jos tuensaajalle ei ole voitu tarjota sopivaa työmarkkinapoliittista palvelua tai toimintaa, kunnan sosiaalilautakunta voi velvoittaa tämän osallistumaan tietyksi ajaksi harjoitteluun tai muuhun osaamista edistävään toimintaan. Harjoittelun ja

¹ Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha VNTEAS 2023

toiminnan tulee kehittää tuensaajan mahdollisuuksia elättää itsensä tulevaisuudessa. Yksilölle räätälöityä toimintaa suunniteltaessa kunnan tulee neuvotella työvoimaviranomaisten kanssa.

Ruotsin sosiaalihuoltolaissa säädetään, että jos yksilö ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö velvollisuutensa osallistua harjoitteluun tai muuhun toimintaan, jatkuvan toimeentulotuen määrää voidaan alentaa tai sen maksaminen keskeyttää kokonaan. Jos hakija/etuudensaaja ei esitä hyväksyttävää syytä, sosiaalilautakunnan tulee ensisijaisesti alentaa toimeentulotuen määrää. Toimeentulotuen epääminen tai maksamisen keskeyttäminen kokonaan tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisesti kuten esimerkiksi, jos laiminlyönti on jatkuvaa eikä henkilö lautakunnan kehotuksista ja toimenpiteistä huolimatta muuta käyttäytymistään. Kunnan viimesijainen vastuu asukkaidensa tarpeidenmukaisen tuen järjestämisestä tarkoittaa kuitenkin, että alennettaessa toimeentulotuen määrää tai keskeytettäessä sen maksaminen kokonaan, ”kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että yksilöllä on vähintään varat välittömän toimeentulon turvaamiseksi.”

Tanskassa säädetään ainakin viidentyyppisistä vähimmäistoimeentuloetuuksista aktiivilaissa², joista yksi on suunnattu erityisesti maahanmuuttajille. Itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustus ja siirtymäavustus ovat tarkoitettu erityisesti maahanmuuttajille, sillä tukea maksetaan sellaisille maahan muuttaneille henkilöille, jotka ovat asuneet ulkomailla 9 vuotta viimeisen 10 vuoden aikana eivätkä omaa 2,5 vuoden työhistoriaa Tanskassa³. Käytännössä tukimuoto kohdentuu maahanmuuttajille, sillä tilastojen valossa noin 2 % saajista on taustaltaan tanskalaisia. Maahanmuuttajien tuen saannin veloitteena on osallistua työllisyyspalvelujen kotoutumisohjelmaan ja tuen suuruus riippuu kielitaitokokeen läpäisystä. Tuen taso on selvästi muita vastaavan kaltaisia etuuksia alempi (noin puolet), mutta kielikokeen avulla tuen tasoa voi korottaa (Danskbonus) kuuden kuukauden ajaksi. Tuki on yksilökohtainen, mutta perhetilanne vaikuttaa tuen tasoon. Yksin asuvan alle 30-vuotiaan tuen perusmäärä on 6 350 DKK/kk, vanhempien kanssa asuvan 2 735 DKK/kk, yksinhuoltajan 12 699 DKK/kk ja kahden vanhemman lapsiperheen 8 886 DKK/kk. Kielikokeen avulla saatava lisä on 1 652 DKK/kk.

Lisäksi alle 30-vuotias maahanmuuttaja, jolta puuttuu toisen asteen tutkinto voi saada koulutusavustus, joka on tarkoitettu alle 30-vuotiaille kouluttamattomille henkilöille. Koulutusetuuden perustaso on ainoastaan marginaalisesti korkeampi (perustaso 6 545 DKK/kk) kuin itsensä elättämis- ja kotiinpaluuavustuksen ja siirtymäavustuksen, mutta koulutusavustukseen voi saada aktiivisuuslisää, joka korottaa tuen tasoa selvästi (7 699 DKK/kk alle 25-vuotias maahanmuuttaja, 11 944 DKK 25-29-vuotias maahanmuuttaja). Tanskassa toimeentulotuen saajat jaetaan yleisesti kahteen pääluokkaan sen mukaan, onko henkilö valmis töihin (jobparat) vai aktivointiin (aktivitetsparat). Jos tuensaaja ei ole valmis töihin vaan aktivointiin, maksetaan tukeen korotusosaa aktivointitoimenpiteiden ajalta.

Mikäli etuudensaaja ilman hyväksyttävää syytä laiminlyö veloitteensa hakea töitä, kieltäytyy työtärjouksesta, ei osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin, keskeyttää työn, ei opiskele tai ei osallistu aktivointitoimiin, hänelle maksettavan käteisavustuksen määrää alennetaan kiinteällä summalla, jonka määrä riippuu henkilölle maksettavan avustuksen määrästä sekä laiminlyönnin luonteesta. Toistuvista

2 1) käteisavustus, 2) erityistilanneavustus, 3) koulutusavustus, joka on tarkoitettu alle 30-vuotiaille kouluttamattomille henkilöille, 4, jotka eivät ole oikeutettuja yleiseen käteis- tai koulutusavustukseen, sekä 5) erityisavustus korkeisiin asumiskustannuksiin.

³ Tanskassa lisäksi käytössä rahatuki paluu- ja kotiutumisen tukisemiseksi joiden tasot ovat säädetty kotiuttamislaisissa.

laiminlyönneistä kunta voi lakkauttaa avustuksen maksamisen kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lakkauttaminen kuitenkin edellyttää, että henkilölle on tarjolla työpaikka, työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi, jonka vastaanottamalla tai johon osallistumalla tämä voi täyttää velvoitteensa uudestaan. Mikäli kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta aktivointitoimien piirissä olevasta etuudensaajasta, kunnan tulee sanktioita harkitessaan arvioida, onko tällä todellisia mahdollisuuksia täyttää velvoitteensa. Sanktioita ei tule määrätä, jos etuudensaajalla on esimerkiksi vakava mielenterveys- tai päihdeongelma.

Tanskan kaltainen tiukka velvoittavuus vaatii myös huomattavia resurssipanostuksia ja sitä, että henkilöiden tarvitsemia palveluita on myös tosiasiallisesti saatavissa oikea-aikaisesti. Tanskan aktiivisen työvoimapolitiikan malli pohjaa kahteen keskeiseen elementtiin: säännölliseen yhteydenpitoon työllisyyspalveluiden neuvojan kanssa sekä aktiivisiin työvoimapalveluihin osallistumiseen. OECD:n mukaan Tanskan on panostanut kaikista kehittyneistä teollisuusmaista eniten aktiiviseen työvoimapolitiikkaan suhteutettuna bruttokansantuotteeseen (vuonna 2013 1,82 % BKT:sta).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaikka avustusten maksaminen keskeytetään henkilölle, joka ei täytä avustuksen saamiseksi säädettyjä velvoitteita, täysin ilman avustuksia jääneelläkin on oikeus vähimmäistoimeentuloon suoraan perustuslain säännöksen nojalla; tästä oikeudesta on käytetty termiä ”perustuslakiavustus”.

Kaikissa verrokkimaissa edellytyksenä vähimmäisturvaetuuden maksamisen keskeyttämiselle on, että etuudensaajalle on tosiasiaa tarjolla työpaikka, jonka vastaanottamalla hän voi täyttää velvollisuutensa elättää itsensä, taikka työllistymistä edistävä palvelu, opiskelupaikka tai aktivointitoimi, johon osallistumalla hän voi täyttää vastasuoritusvelvoitteensa. Kaikkien maiden oikeusjärjestykset kuitenkin myös takaavat kaikkein välttämättömimmän toimeentulon, vaikka etuudensaaja olisikin laiminlyöntiensä seurauksena menettänyt oikeutensa säännönmukaiseen vähimmäisturvaetuteen.

Suomessa toimeentulotuen velvoitteisiin kuuluu työnhaun lisäksi työllisyys- ja sosiaalipalveluiden erilaiset ehdottamat toimenpiteet. Velvoitteiden rikkomisesta seuraa ensin 20 prosentin etuuden alennus kahdeksi kuukaudeksi. Toistuvista rikkeistä sanktio voi nousta 40 prosenttiin. Ruotsissa etuuden alentamisen lisäksi etuuden voi myös menettää yhdeksi kuukaudeksi. Vastaavasti Tanskassa etuuden voi menettää kolmeksi kuukaudeksi.

Tavallisten työnhaku- ja koulutusvelvoitteiden lisäksi Tanskan toimeentulotuessa on työntekovelvoite, kun tukikausi on jatkunut yli 12 kuukautta, ns. 225-tunnin velvoite. Toimeentulotuen saajien on tehtävä 225 tuntia tavallista (ei tukityöllistettyä) työtä 12 kuukauden aikana, tai tukea alennetaan. Yhden aikuisen talouksissa tuen alennus on 3–9 prosenttia riippuen esimerkiksi siitä, onko perheessä lapsia. Kahden aikuisen talouksissa alennus on merkittävämpi ja toisen aikuisen ”perusosa” voidaan poistaa kokonaan.

Ruotsissa työikäisten asumisen tukeminen toteutetaan monella eri etuudella. Ensisijainen asumisetuus on alle 29-vuotiaille ja lapsiperheille maksettava asumistuki. Tämän päälle tai sijasta on erityisryhmille kohdennettuja asumislisiä. Työkyvyttömyyspäivärahan asumislisä on laajasti saatu etuus. Lisäksi kotoutumistuen päälle maksetaan omaa yksinasuvien asumislisää, mutta sitä saa hyvin pieni joukko ja sitä maksetaan usein yleisen asumistuen päälle. Asumistuen rajattujen kohderyhmien takia Ruotsissa toimeentulotuki on monelle pääasiallinen asumistukietuus.

2. Tuki-/maksukatot eri verrokkimaissa

Muista pohjoismaista ainoastaan Tanskassa on käytössä etuuskatto. Tanskan etuuskatto rajoittaa etuuskien kokonaismäärää yksilökohtaisesti. Tanskan etuuskaton piiriin kuuluvat toimeentulotuki (ml. itsensä

elättämis- ja kotiinpaluuavustus ja siirtymäavustus), yleinen asumistuki ja toimeentulotuen saajille suunnattu asumistuki. Tanskan kotoutumisetuus on huomattavasti etuuskaton alapuolella, mutta tietyissä tilanteissa korotusten sekä muiden tukien yhteissumma saattaa nousta etuuskattoon asti. Lisäksi ansioperusteisessa työttömyysturvassa on katto tuen määräytymisessä huomioitaville tuloille.

	Etuuskatto DKK/kk per henkilö (täyttää 225-tunnin säännön)	Etuuskatto DKK/kk per henkilö (ei täytä 225-tunnin sääntöä)
Pariskunta, perheessä yksi lapsen	12 650	9 622
Pariskunta, perheessä kaksi tai useampi lasta	12 475	9 694
Pariskunta	9 668	6 466
Yksinhuoltaja, yksi lapsi	15 043	7 752
Yksinhuoltaja, kaksi tai useampi lasta	15 443	7 825
Yksin asuva	10 427	5 726

Etuuskatto on käytössä myös Iso-Britannian Universal Credit-järjestelmässä. Tanskasta eroten, Ison-Britannian etuuskatto on perhekohtainen ja se käsittää käytännössä kaikki Universal Creditin alla maksetut etuudet. Etuuskatto ei kuitenkaan koske työssäkäyviä, työkyvyttömiä tai eläkeläisiä. Lisäksi alle yhdeksän kuukautta sitten työttömäksi jääneille ei sovelleta etuuskattoa, jos heidän työssäkäyntinsä on kestänyt vähintään vuoden ja jos heidän työtulonsa ovat ylittäneet minimitason.

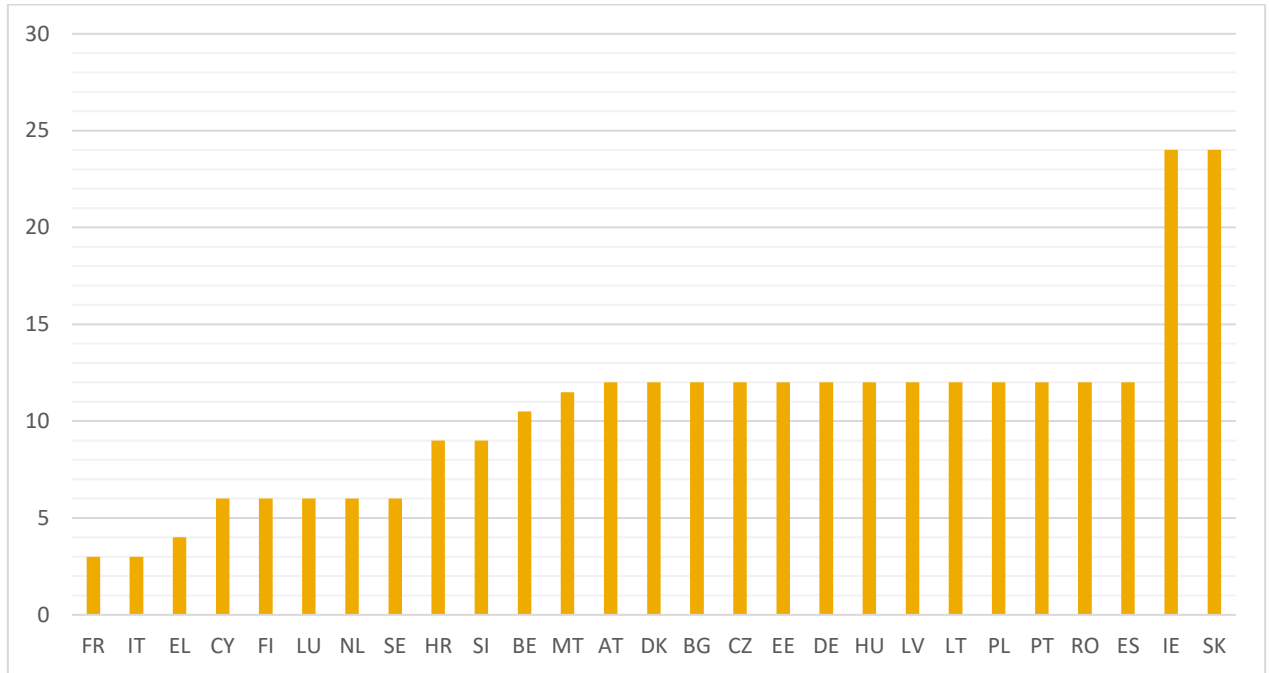
(Lähde: Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista - Suomi, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Viro; THL 2022, Saija Iivonen, Jussi Tervola & Joonas Ollonqvist)

	Etuuskatto £/viikko	Etuuskatto £/kuukausi
Suur-Lontoon ulkopuolella asuva		
Pariskunta	423	1 835
Yksinhuoltaja	423	1 835
Yksin asuva	284	1 229
Suur-Lontoon alueella asuva		
Pariskunta	487	2 110
Yksinhuoltaja	487	2 110
Yksin asuva	326	1 414

3. Työssäoloehdot eri EU-maissa

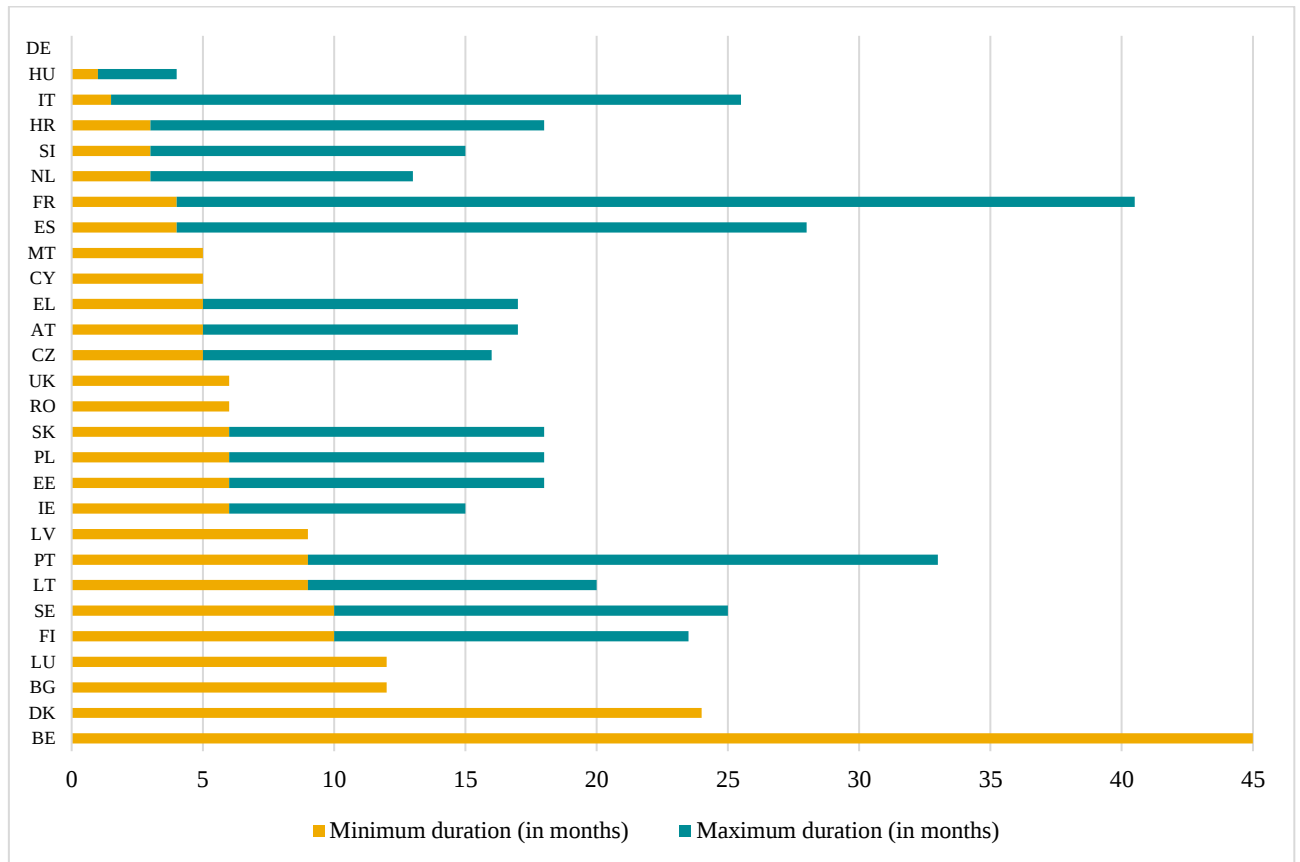
Suomessa maahanmuuttajien kotoutumisen aikaisen toimeentulon kannalta keskeinen etuus on työmarkkinatuki, jollaista ei muissa maissa suoraan ole. Monessa muussa EU-maassa kotoutumista varten on joko oma etuusmuotonsa (esim. Ruotsi ja Tanska) tai maahanmuuttajan toimeentulo turvataan toimeentulotuen (Hollanti) avulla, jos henkilö ei täytä työttömyysturvan työssäoloehtoja (katso kohta 1. tarkemmin keskeisten verrokkimaiden järjestelmistä).

1 Ansioperusteisen työttömyysturvan työntekijöiden työssäoloehdon pituus lähimmäksi kuukausimääräksi muunnettuna vuonna 2020



- FR - 88 päivää tai 610 työtuntia viimeisen 28 kuukauden aikana;
- IT - viimeisen 48 kuukauden aikana (joista vähintään 1kk viimeisen vuoden aikana);
- EL – viimeisen 28 kk aikana + vähintään 18 työtuntia joka viikko;
- LU – 12 kk aikana;
- NL – 9 kk aikana;
- SE – 12 kk aikana (vähintään 80 työtuntia kk:ssa);
- HR, SI, AT, CZ, DE, PT, RO – 24 kk aikana;
- BE – 21 kk aikana tai 21 kk 42 kk aikana;
- MT – 12kk, joista vähintään 5 kk viimeisen 24 kk aikana;
- BG, PL – 18 kk aikana;
- EE, HU, DK – 36 kk aikana;
- LT – 30 kk aikana;
- ES – 72 kk aikana;
- IE – 24 kk, joista vähintään 10 kk viimeisen 12kk aikana;
- SK – 48 kk aikana

2 Työttömyysturvan maksukaudet eri EU-jäsenmaissa (HUOM. Suomen osalta ei ole huomioitu työmarkkinatukea, jossa ei ole enimmäismaksuaikaa)



- DE – kesto on riippuvainen maksukausista sekä iästä, selvää tietoa kestoista ei saatavilla
- HU, IT, SI, NL, HR, ES, AT, SK, IE, EE – kesto riippuu maksukausista
- FR, EL, PT- kesto riippuu maksukausista ja iästä
- CZ, LT – kesto riippuu iästä
- PL – kesto riippuu alueen kehityksestä, huollettavien henkilöiden määrästä, iästä ja maksukausista
- SE – kesto pidempi, jos alle 18-vuotiaita lapsia
- BE – kestolla ei ylärajaa, mutta etuuden taso on rajusti laskeva, 48 kk jälkeen etuus putoaa vähimmäismääräiseksi
- HUOM: 5 jäsenmaassa (FI, EL, IE, MT, UK) maksuihin perustumaton perusmääräinen työttömyysetuus (määrässä kuitenkin vaihtelua esim. huollettavien lasten lukumäärän tai saajan iän mukaan sekä muita mahdollisia rajoituksia)

4. Välttämättömästä toimeentulosta analyysiä: onko helpompi palkita osallistumisesta kuin alentaa etuuksia velvoitteiden laiminlyönnin yhteydessä

Myös Suomessa toimeentulotuen saamisen edellytyksenä on, että työkykyinen ja –ikäinen henkilö ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon tai nuori hakee opiskelemaan. Mikäli henkilö ilman hyväksyttävää syytä tästä kieltäytyy, voidaan toimeentulotuen määrää alentaa ensin 20 %:lla ja kieltäytymisen jatkuessa 40%:lla. Toimeentulotukilain uudistuksen yhteydessä perusosan alentamisen prosessia muutettiin siten, että kieltäytymisen toistuessi asiakas ohjataan Kelasta hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arvioimista varten. Mikäli asiakas ei noudata tätä ohjausta, hänen perusosaansa voidaan alentaa. Alentamista voidaan jatkaa 2 kuukautta kerrallaan, jonka jälkeen tilanne on jälleen selvitettävä. Kieltäytymisen johdosta asiakkaan toimeentulotukea ei voida kokonaan hylätä.

Hyväksyessään lain muutokset eduskunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan toimeentulotuen alentamisesta luopumista ja alentamisen perusteiden mahdollisia muutostarpeita arvioidaan osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta.

Aiemmin mainitun VN Teas -hankkeen loppuraportissa pohditaan sitä, olisiko Suomessa mahdollista muuttaa toimeentulotukilakia siten, että vastasuoritusvelvoitteiden toistuvien laiminlyöntien seurauksena etuudensaaja menettäisi toistaiseksi oikeutensa perustoimeentulotukeen tai sen perusosaan. Kysymykseen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta, mutta joka tapauksessa selvää on, että yksilön oikeus perustuslain 19.1 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ei saa missään tilanteessa vaarantua. Vaikka perustoimeentulotuen perusosan tai koko perustoimeentulotuen maksamisen keskeyttäminen kokonaan katsottaisiin mahdolliseksi, yksilöllä olisi kuitenkin oikeus sosiaalihuollon palveluihin ja ns. elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiniminin turvaavaan tuen tasoon. Varsin vakiintuneesti tämä tarkoittaa mm. ravinnon, välttämättömien lääkkeiden ja asumisen turvaamista.

Olisiko kuvatus kaltainen lainmuutos sosiaalipoliittisesti, taloudellisesti ja/tai hallinnollisesti tarkoituksenmukainen. Sosiaaliavustuksen saajilla työttömyys ei ole seurausta niinkään kannustimien puutteesta, vaan monissa tapauksissa vakavista sosiaalisista ja/tai terveydellisistä ongelmista. Eri maita koskevat tutkimustulokset sanktioiden tehokkuudesta ja tosiasiallisista vaikutuksista ovat samansuuntaisia. Ankarilla seuraamuksilla ei näytä olevan vaikutusta erityisesti etuudensaajiin, joilla on vakavia terveydellisiä ongelmia. Vaikka muita maita koskevat tutkimustulokset yksiselitteisesti tukisivat sitä, ettei vähimmäisetuuksien epäämisellä ole juurikaan, tai on vain vähän vaikutusta etuudensaajien aktivointiin, vastaavaa sääntelyä voitaisiin Suomessa pitää valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaisena, koska rajoitustoimenpiteiden tulisi aina olla oikeassa suhteessa ja tarkoituksenmukaisia sääntelyn tavoitteisiin nähden. Ilman muutosta tukevaa näyttöä, sääntelyn tarkoituksenmukaisuus olisi vaikeasti perusteltavissa.

Toimeentulotuessa toteutetuilla perusosan alentamisilla ei tutkimuksen valossa vaikuttaisi olevan suoria vaikutuksia työllistymiseen tai työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin hakeutumiseen.⁴ Se, että vähimmäisturvaan liittyy mahdollisuus alentaa perusosaa, on enemmän symbolinen viimesijaiseen turvaan liittyvä velvoittava elementti. Toimeentulotukea työttömyyden johdosta saavia tulottomia ohjataan Kelasta palveluihin myös muuten kuin perusosan alentamisprosessin johdosta. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta edellyttää sosiaalihuoltoa ja TE-palveluita laatimaan asiakkaalle aktivointisuunnitelman, mikäli alle 25 vuotias on saanut toimeentulotukea 4 kk ja yli 25 vuotias yli 12 kk. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa ensisijaisia ovat työllisyyspalvelut, mutta mikäli asiakas ei toimintakykynsä puolesta voi niihin vielä osallistua, hänelle voidaan tarjota kuntouttavaa työtoimintaa. Siitä kieltäytyminen ilman perusteita on edellytys myös perusosan alentamiselle. On kiinnitettävä huomiota siihen, että tämän järjestelmän toimivuuden edellytyksenä on se, että palveluita on myös tarvetta vastaavasti tarjolla.

Toimeentulotuessa ei viimesijaisuutensa johdosta ole kovin monia myönteisiä kannusteita käytettävissä. Se, että lähtökohtaisesti kaikki muut tulot vähentävät myönnettäväksi jäävää toimeentulotukea, liittyy siihen, ettei sitä myönnetä, ellei se ole välttämätöntä. Tällöin myös menojen tarpeellisuuden arviointi voi lähteä niistä menoista, jotka asiakkaalla välttämättä on maksettavanaan. Ansiotuloista tehtävä 150 euron etuoikeutetun tulon vähennys on selkein työssäkäyntiin liittyvä kannuste. Käytännössä siis ansiotulosta jätetään 150 euroa ottamatta huomioon, jolloin asiakas hyötyy työssäkäynnistään rahallisesti nettona sen verran. Myös välttämättömät työssäkäyntikustannukset voidaan vähentää huomioitavasta palkkatulosta.

⁴ Antti Veilahti Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa? Kirjassa Ojista allikkoon, toimeentulotukiudistuksen ensimetrit. 2020

Työllisyyttä edistävissä palveluissa maksettava ylläpitokorvaus niin ikään jätetään aktiivisuuden tukemiseksi huomioon ottamatta. Toimeentulotuen saajilla on varsin vähän ansiotuloja. Varsinkin osa-aikatyön osalta on keskusteltu siitä, että lyhyiden työkeikkojen ottaminen vastaan on etuuskokonaisuuden sotkeutumisen johdosta ongelmallista. Tästä syystä onkin todettu, että olisi myös työnteon kannustimien paranemisen kannalta parempi, mitä harvempi tarvitsisi toimeentulotukea.

Kotoutumisen osalta velvoitteiden lisäksi aktiivista palveluihin osallistumista voidaan tukea erinäisin kannustimin. Ruotsissa kannustimia on mm. korotusosa kotoutumisetuuteen, kun henkilö tekee kotoutumissuunnitelman ja siirtyy työllisyyttä edistävien palveluiden piiriin. Tanskassa taas kannustimeksi on otettu saavutettu kielitaidon taso, jonka avulla voida saada määräaikaisen korotuksen tuen tasoon. Suomen osalta on nostettava esiin, että työttömyysetuuteen voidaan maksaa korotusosaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta enintään 200 päivältä. Korotusosa on 5,29 e/pv. Kotoutujien osalta Suomen järjestelmällä ei kuitenkaan ole mitään erillistä kannustinelementtiä.

5. Kelan tekemät tuen alentamispäätökset, tilastotietoa

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään perusosan alentamisesta. Perusosan alentamisen perusteet liittyvät henkilön velvollisuuteen huolehtia omasta toimeentulostaan ja työllistymisestään. Toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Lisäksi lain 2 a §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, ettei henkilö ole noudattanut hänelle kuuluvia velvoitteitaan, perusosaa voi alentaa pykälässä säädettyjen edellytysten vallitessa 20 tai poikkeuksellisesti 40 prosenttia.

Kelan tilastotieto toimitetaan myöhemmin.

6. Mahdolliset väärinkäytökset ulkomaille oleskeluun ja etuuden nostamiseen liittyen ja niiden määrä

Alla olevassa taulukossa on luvut kaikista ulkomailla oloa koskevista väärinkäytösepäilyistä. Luvuissa on mukana henkilöt, jotka ovat esim. oleskelleet ulkomailla ja saaneet työttömyysturvaetuutta, eivätkä ole siten olleet työmarkkinoiden käytettävissä. Tilastossa ovat mukana kaikki Kelassa käsitellyt väärinkäytöstapaukset, joissa tekotapana on ollut ulkomailla oleskelu, ei vain tutkintapyyntöön johtaneet.

Kelan kirjaamat etuusväärinkäytösepäilyt

Koko maa, Etuus: Yhteensä

Aika	Tekotapa	Väärinkäytös- epäilyt	Väärinkäytös- epäilyjen euromäärä yhteensä
2022	Yhteensä	1 462	8 535 781
	Ulkomaillaolo	128	1 095 086
2021	Yhteensä	1 894	10 612 989
	Ulkomaillaolo	142	969 662
2020	Yhteensä	2 467	12 183 696
	Ulkomaillaolo	86	787 269
2019	Yhteensä	2 402	11 983 181
	Ulkomaillaolo	174	804 190
2018	Yhteensä	2 344	9 621 341
	Ulkomaillaolo	161	680 089

6.a Tiedonvaihdon kehittäminen Suomen ja Viron välillä virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi

Liikkuminen työn vuoksi Suomen ja Viron välillä on huomattavaa. Työntekijän asuinmaa ei kuitenkaan usein töiden aloittamisen johdosta muutu ja muodostuu tilanteita, joissa työntekijälle ja hänen perheenjäsenilleen syntyy sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten 883/2004 ja 987/2009 nojalla sekä Suomesta että Virossa.

Ajantasainen tieto työskentelyn aloittamisesta ehkäisee virheitä ja vähentää takaisinperintää. Henkilö saattaa myös työskennellä samanaikaisesti sekä Suomessa että Virossa. Hän voi tällöin virheellisesti olla työeläkevakuutettuna ja saada sosiaaliturvaetuuksia ilman koordinaatioasetusten mukaista yhteensovitusta molemmista valtioista. Myös työeläkemaksuja ja muita lakisääteisiä maksuja voidaan maksaa virheellisesti molempiin maihin. Joissain tilanteissa taas etuus, kuten työttömyyskorvaus tai sairauspäiväraha, voi olla virheellisesti maksussa, jos tieto työskentelyn aloittamisesta toisessa maassa ei saavuta etuuden maksajaa. Joidenkin etuuksien maksamisen kannalta on olennaista saada ajantasaiset tulotiedot toisesta maasta.

EU-asetuksen 987/2009 mukaan jäsenvaltioiden laitosten on vaihdettava kaikki tiedot, joita tarvitaan henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien ja -velvollisuuksien vahvistamiseen ja määrittämiseen. Koordinaatioasetukset eivät kuitenkaan nykymuodossaan anna perustetta laajamittaisempaan tietojen vaihtoon ja vertailuun virheiden ja väärinkäytösten jäljittämiseksi. Asiasta säättäminen lain tasoisesti **valtiosopimuksella** on tämän vuoksi tarpeen. Asetus 883/2004 mahdollistaa, että kaksi jäsenvaltiota tai useammat jäsenvaltiot voivat tehdä toistensa kanssa tällaisia sopimuksia.

EU-asetusten mukaiseen tiedonvaihtoon on olemassa ns. EESSI-järjestelmä (Electronic Exchange of Social Security Information). Ns. massatietojen vaihto etuuksien maksun oikeellisuuden varmistamiseksi ei kuitenkaan ole mahdollista tämän järjestelmän kautta, vaan EESSI:ssä edellytetään käsittelijän yksittäistapauksessa lähettämää kyselyä ja siihen annettavaa vastausta. Valtiosopimuksen solmimisen ohella onkin siis myös ratkaistava laajempaan tiedonvaihtoon sopiva sähköinen menetelmä.

Neuvotteluja tehokkaammasta sähköisestä tiedonvaihdesta on käyty Suomen ja Viron välillä syksystä 2020 lukien. Neuvotteluissa on kartoitettu tiedonvaihdon tarpeita sekä tehty juridista analyysiä valtiosopimuksen tarpeellisuudesta. Maat ovat yksimielisiä tarpeesta vaihtaa työskentely- ja tulotietoja. VM:n osallistuminen neuvotteluihin on olennaista, koska Tulorekisterin, jossa Suomen osalta työskentely- ja tulotiedot sijaitsevat, rekisterinpitäjä on verohallinto. Suunniteltu tiedonvaihdon ja **valtiosopimuksen edistäminen** edellyttääkin tiivistä yhteistyötä ja valmistelua sekä sosiaaliturva- että veroasioista vastaavien ministeriöiden kesken, kuten myös tietoja hyödyntävien sosiaaliturvalaitosten mukana oloa.