Perustuslakivaliokunta, kirjallinen lausunto

LAUSUNTO KANSANELÄKEINDEKSIN JÄÄDYTTÄMISESTÄ (Hallituksen esitys 160/2018 laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaavaa esitystä (HE 123/2017 vp) vuoden 2017 valtiopäivillä, jolloin annoin valiokunnalle asiassa asiantuntijalausunnon. Ne yleiset lähtökohdat, joille aiempi lausuntoni rakentui, pätevät myös asiaa tällä kertaa käsiteltäessä. Perustuslakivaliokunta ei yhtynyt vuoden 2017 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa (PeVL 47/2017 vp) kaikkiin omassa asiantuntijalausunnossani esiin tuomiin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin. Niinpä tässä lausunnossa peilaan myös perustuslakivaliokunnan vuoden 2017 valtiopäivillä antamaa lausuntoa omia kantojani vasten.

HALLITUKSEN ESITYKSEN TAVOITE JA VAIKUTUKSET

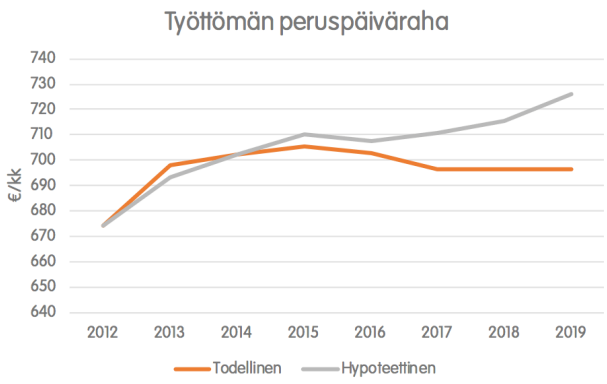
Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2019 indeksitarkistuksista, jolla kansaneläkeindeksi (KEL-indeksi) jäädytettäisiin pysyvästä lainsäädännöstä poiketen vuoden 2017 tasolle. Hallituksen esitys on jatkoa vuonna 2017 annetulle vastaavan sisältöiselle hallituksen esitykselle. Se oli puolestaan jatkoa vuotta sitä aiemmin annetulle ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta käsitellylle hallituksen esitykselle (HE 149/2016 vp.), jolla KEL-indeksi jäädytettiin pysyvästä lainsäädännöstä poiketen vuoden 2016 tasolle alentaen sitä samalla 0,85 prosentilla. Tämä oli puolestaan jatkoa vielä tätä vuotta aiemmin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta säädetylle KEL-indeksin pisteluvun jäädytykselle (HE 153/2014 vp.). Nyt esitetty pisteluvun muutos on edellisten KEL-indeksin leikkausten ja jäädytysten tapaan tarkoitettu pysyväksi. Käytännössä pysyvästä KEL-indeksin laskentaa koskevasta lainsäädännöstä poikkeamisesta onkin tullut rutiininomainen lainsäädäntörituaali, joka on saattanut kyseenalaiseksi pysyvän KEL-indeksin laskentaa koskevan lainsäädännön tehtävän varmistaa, että perusturvaetuuksien taso seurailee elinkustannusten kehitystä. Pysyvää lainsäädäntöä on viimeksi noudatettu vuoden 2014 pistelukua määriteltäessä.

KEL-indeksin jäädytys toteutetaan tälläkin kertaa hallituksen esityksen mukaan valtiontalouden tasapainottamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Kaikkia aiempiakin KEL-indeksin jäädytyksiä ja -leikkauksia on perusteltu vastaavalla tavalla. Niinpä KEL-indeksin pisteluvun laskennasta poikkeamista koskevat hallituksen esitykset ovatkin vuodesta toiseen silmäänpistävän yhdenmukaisia. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää vuoden 2017 esityksen tapaan kuitenkin hieman laajemmat vaikutusarvioita ja säätämisjärjestysperusteluja koskevat jaksot kuin niitä aiemmat hallituksen esitykset, vaikka keskeisiltä osin nyt annettu hallituksen esitys on kirjoitettu ns. leikkaa & liimaa –menetelmällä. Tämän ns. leikkaa & liimaa –menetelmän mekaanisuutta kuvaa **se, ettei hallituksen esityksessä viitata kertaakaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 47/2017 vp, joka koski edellistä KEL-indeksin jäädyttämistä koskevaa hallituksen esitystä. Lainkirjoittajan oppaan mukaan ”[hallituksen esityksen säätämisjärjestys]jaksossa tehdään selkoa -- perustuslakivaliokunnan käytännöstä ainakin viittauksin kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin”. Se, ettei nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä edes yritetä keskustella perustuslakivaliokunnan lausunnon 47/2017 vp kanssa, on tästä näkökulmasta altis painavalle hyvää lainvalmistelukulttuuria koskevalle kritiikille.**

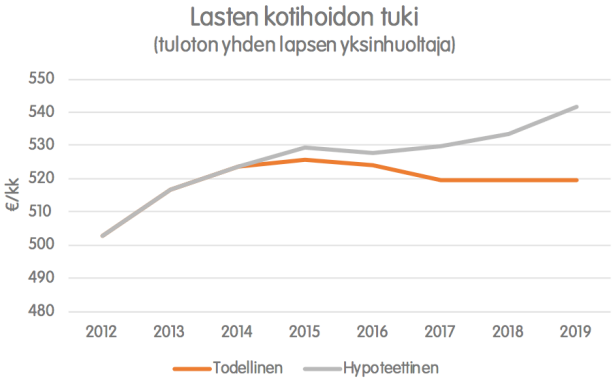
Hallituksen esitystä tarkasti lukiessa huomaa, että indeksileikkauksen perusteluja on jossakin määrin muutettu suhteessa aiempien vuosien esityksiin johtuen siitä, että Suomen taloudessa on jo jonkin aikaa eletty nousukauden aikaa. **Hallituksen esityksen mukaan nousukaudenkaan aikana ”nähtävissä oleva talouden kasvu ei riitä rahoittamaan nykyisen lainsäädännön kansalaisille tarjoamia etuuksia ja palveluja pitkällä aikavälillä”. Tämä lause tarkoittanee vakavasti otettuna, että hallituksen käsityksen mukaan pysyväksi tarkoitettua perustusturvaetuuksien tasoa koskevaa lainsäädäntöä ei kyetä noudattamaan pitkällä aikavälillä edes taloudellisesti hyvinä aikoina. Tämä analyysi on valtiosääntöoikeudelliseen arviointikehikkoon tuotuna mitä vakavin signaali valtion kyvystä toteuttaa perusoikeuksia, jos siis hallituksen käsityksen mukaan julkistalouden tila edellyttää perusturvaetuuksien pysyvää heikentämistä.**

KEL-indeksin jäädyttäminen koskee suurta osaa perustuslain 19.2 §:n suojaamista ns. perusturvaetuuksista eli kansaneläkkeitä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään (mm. vammaisetuudet, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki). KEL-indeksin jäädyttäminen vaikuttaa myös siihen sidottujen etuuksien määräytymisperusteisiin sekä rahamääriin, esimerkiksi lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaan. Pitkäaikaisten indeksijäädytysten vaikutuksia etuuksien rahamääräiseen tasoon voi tarkastella oheisten Suomen sosiaali- ja terveys SOSTEn julkaisemien kuvaajien avulla:

KUVIO 1.
Työttömän peruspäivä-rahan todellinen kehitys suhteessa kansaneläke-indeksin normaalin laskukaavan mukaiseen (hypoteettiseen, ilman indeksijäädytyksiä tapahtuneeseen) kehitykseen.



KUVIO 4.
Tulottoman yksihuoltajan lasten kotihoidon tuen todellinen kehitys suhteessa kansaneläke-indeksin normaalin laskukaavan mukaiseen (hypoteettiseen, ilman indeksijäädytyksiä tapahtuneeseen) kehitykseen.



Kuviot SOSTEn julkaisusta ”Esimerkki- ja simulointilaskelmia sosiaaliturvan muutoksista 2012–2019” vuodelta 2018.

Koska monet KEL-indeksiin sidottujen perusturvaetuuksien saajista saavat useampaa kuin yhtä KEL-indeksiin sidottua etuutta, KEL-indeksin jäädytyksen vaikutukset kumuloituvat perusturvaetuuksia saavien ihmisten elämässä. Tätä kumuloitumista ei tarkastella laajasti hallituksen esityksessä, vaikka se olisi esimerkiksi

valtioneuvoston käytössä olevalla SISU-mikrosimulointimallilla analysoitavissa. **Hallituksen esityksessä tuodaan kuitenkin jossakin määrin esiin KEL-indeksin jäädytysten kokonaisvaikutuksia ns. esimerkkiperheiden avulla todeten muun muassa, että 2 vanhemman ja 2 lapsen perheessä, joka saa työmarkkinatukea, lapsikorotusta 2 lapsesta, perusmääräistä kotihoidon tukea ja hoitolisää sekä toisesta lapsesta korotettua, alle 16-vuotiaan vammaistukea, perusturvaetuuksien määrä laskee indeksijäädytyksen johdosta 76,45 euroa kuukaudessa. Tässä esimerkkiperheessä etuuksien määrä laskee siis 917,40 euroa vuodessa. Jo tämä esimerkkiperhe tuo esiin, että hallituksen esitykseen sisältyvän tietoperustan mukaan KEL-indeksijäädytyksen taloudelliset vaikutukset voivat olla runsaasti KEL-indeksiin sidottuja etuuksia saavissa talouksissa merkittävät. Tämän hallituksen esityksessä selostetun esimerkkiperheen kaltaisia talouksia lieneekin vähän ja keskimääräisesti indeksijäädytyksen vaikutus on varmasti paljon pienempi. Asiaa valtiosääntöoikeudellisesti tarkastellen on kuitenkin muistettava, että perusoikeudet eivät ole keskimääräisten ihmisten oikeuksia vaan sen sijaan kuuluvat aivan jokaiselle.**

Kumuloitumisen tarkastelussa on huomattava myös, että KEL-indeksin jäädyttäminen vaikuttaa myös toimeentulotukeen. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin ehdotus toimeentulotuen perusosan määrän korottamisesta siten, että toimeentulotuen perusosan taso nousee pysyvän lainsäädännön määräämän tasokorotuksen mukaisesti. Vastaava esitys sisältyi jo aiempiin esityksiin KEL-indeksin jäädyttämisestä ja leikkaamisesta. Toimeentulotuen tason säilyttäminen turvaa niin lyhyt- kuin tarvittaessa pitkäaikaisesti sen, ettei KEL-indeksin jäädyttämisellä heikennetä perustuslain 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeessa olevien kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tilannetta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan: ”Jos henkilöt ovat jo toimeentulotuen piirissä, heidän toimeentulotukensa nousee tai pienenee vastaavalla määrällä kuin siihen vaikuttavien etuuksien taso pienenee tai nousee.”

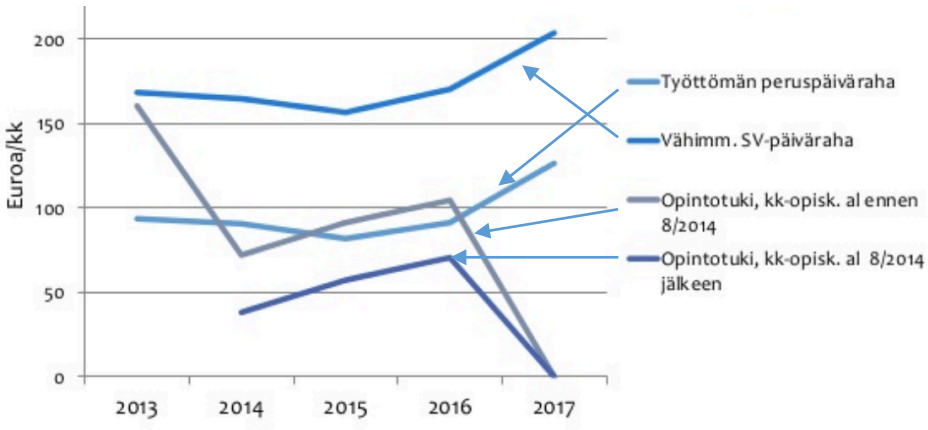
Yhdessä KEL-indeksiin sidottujen perusturvaetuuksien tason heikentämisen kanssa esitetty toimeentulotuen perusosan korottaminen kasvattaa toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden määrää sekä vääristää perustuslain 19.2 §:n suojaaman perusturvan ja perustuslain 19.1 §:n suojaaman viimesijaisen toimeentuloturvan suhdetta. Tästä ei mainita mitään vuoden 2018 hallituksen esityksessä, mitä voi pitää esityksen vaikutusarvioiden puutteena. Koska hallituksen esityksen vaikutukset ovat tältä osin samanlaiset kuin viime vuonna annetun asiasisällöltään tältä osin identtisen hallituksen esityksen vaikutukset, lainaan tältä osin vuoden 2017 hallituksen esitystä, jossa asiasta todettiin seuraavaa:

> **”--- ero vähimmäismääräisten päivärahojen sekä toimeentulotuen perusosan välillä muuttuu kun vähimmäismääräisiä päivärahoja ei tarkisteta, mutta toimeentulotuen perusosaa korotetaan normaalin indeksikorotuksen mukaisesti. Tämä on jo johtanut tilanteeseen, jossa vähimmäispäivärahan saajat tulevat, tietyllä veroprosentilla ollessaan oikeutetuiksi toimeentulotukeen. --- Kansaneläkeindeksin muokkaaminen aiheuttaa laajasti vaikutuksia ja muokkaa ensisijaisen perusturvan ja viimesijaisen toimeentulotuen välistä suhdetta, mutta erilaiset tasokorotukset ja indeksien poikkeukselliset tarkistamiset muokkaavat myös perusturvaetuuksien keskinäisiä suhteita. Perusturvan ja viimesijaisen toimeentuloturvan välisen suhteen vääristyessä ihmiset ohjautuvat tarkoitukselta väärän järjestelmän piiriin ja joutuvat perusturvaetuuden lisäksi hakemaan myös viimesijaista toimeentuloturvaa. Kehityksen myötä myös viimesijaisen toimeentulotuen maksukaudet pidentyvät tukea saavan henkilön elämäntilanteesta johtumattomista syistä.”**

On sekä sosiaaliturvajärjestelmän että perustuslain turvaamien sosiaalisten oikeuksien (PL 19 §) kokonaisuuden kannalta ongelmallista, jos syyperusteisen perusturvan (kiinnittyy PL 19.2 §:ään) ensisijaisuus

viimesijaiseen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen (kiinnittyy PL 19.1 §:ään) nähden jatkuvasti heikentyy. Perustuslain 19.1 §:llä ja 19.2 §:llä on osana perusoikeusjärjestelmää keskenään erilaiset tehtävät, joihin palautuen perustuslakivaliokuntakin on kehittänyt niiden soveltamiseen toisistaan poikkeavia tulkintalähtökohtia. **Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on osaltaan vahvistamassa pienituloisten perusturvaetuuksia saavien henkilöiden toimeentulotukiriippuvuuden lisääntymistä ja pitkittymistä. Pidän hallituksen esitystä tästä näkökulmasta tarkasteltuna nykyistä perusoikeussäännöstöä säädettäessä luodun sosiaalisten perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden kannalta ongelmallisena.**

Seuraava THL:ssä laskettu kuvio laskennallisen toimeentulotuen tarpeen kehittymisestä eräitä toimeentuloturvaetuuksia nauttivissa ryhmissä vuosina 2013-2017 osoittaa hyvin, kuinka peruspäivärahaa saavat työttömät ja vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavat henkilöt ovat jo nykyisellään usein pysyväisluonteisesti toimeentulotukiriippuvaisia. KEL-indeksiin jo aiemmin toteutettujen leikkausten ja jäädytysten johdosta heidän laskennallinen toimeentulotuen tarpeensa on kasvanut viime vuosina kuten kuvio osoittaa:



Kuvio: Laskennallinen toimeentulotuen tarve vuosina 2013-2017 peruspäivärahaa, vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ja opintotukea saavien keskuudessa (Lähde: Susanna Mukkilan alustus THL:n tutkijatapaamisessa 24.8.2017)

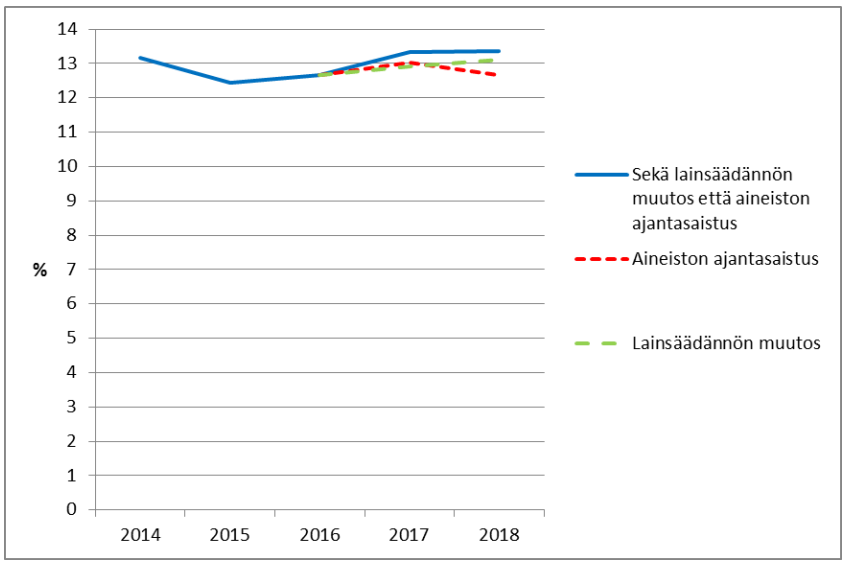
Laskennallisen toimeentulotuen tarpeen simuloinnin ohella pienituloisten perusturvaetuuksia saavien henkilöiden toimeentulotukiriippuvuuden lisääntymistä ja pitkittymistä voidaan tarkastella rekisteritietojen perusteella. Kelan rekisteritietojen mukaan tammi-heinäkuussa 2017 noin puolet perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai toimeentulotukea paikkaamaan perusturvaetuuksien aukkoja. Toimeentulotukea saaneista kotitalouksista keskimäärin 40 % sai ensisijaisena perusturvaetuutena työmarkkinatukea saaden samaan aikaan myös toimeentulotukea. Kun asiaa tarkastellaan rekisteritietojen perusteella toisin päin, noin kolmasosa työmarkkinatuen saajista sai samaan aikaan myös toimeentulotukea. Perustuslain 19.2 §:n mukaisessa perusturvassa on siis kiistattomia aukkoja, joiden läpi myös pudotaan perustuslain 19.1 §:n mukaiselle vähimmäisturvalle. **Käytännössä perustuslain 19.2 §:ssä luetelluista sosiaalisista riskeistä työttömyys on sellainen, jonka kohdalla perusturvan ja vähimmäisturvan erillisyys on asiaa empiirisesti tarkastellen jo tuhoutunut. Asetelma on valtiosääntöoikeudellisesti huolestuttava.**

On nähdäkseni myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä, että toimeentulotuen myöntäminen edellyttää hakijan tulojen ja menojen viranomaisarviointia eli hakijan yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselle. **Toimeentulotukiriippuvuuden kasvuun liittyvistä näkökulmista hallituksen**

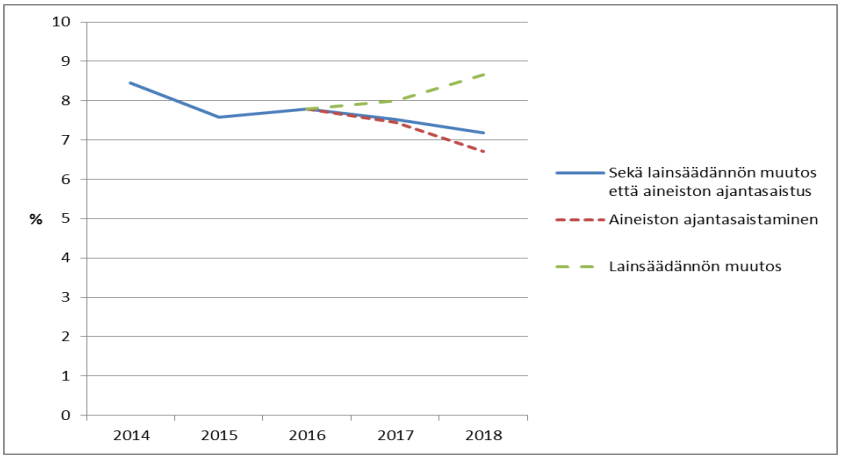
esitys on valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille altis, sillä se muun ohessa heikentää perustoimeentuloetuuksien varassa elävien perustuslain turvaamaa yksityiselämän suojaa.

KEL-indeksin jäädyttäminen vaikuttaa myös eläkkeiden verotukseen, sillä sekä eläketulovähennysten täydet määrät on sidottu kansaneläkkeen määrään. Niinpä KEL-indeksin jäädyttäminen alentaa sitä tulorajaa, jonka ylittämisen jälkeen eläkeläinen joutuu maksamaan tuloveroa. Tämä tarkoittaa sitä, että KEL-indeksin jäädytyksen vaikutukset ihmisen käytössä oleviin tuloihin kertautuvat eläketuloa saavien kohdalla verotuksen kautta. Hallituksen esitykseen ei sisälly kunnollisia arvioita kertautumisen vaikutuksista, kuten asiaa koskeviin aiempiinkaan hallituksen esityksiin ei ole sisältynyt. Jonkinlaisen kuvan lainsäädäntömuutosten kumuloituvasta vaikutuksesta saa seuraavista THL:ssä laadituista kuvioista, joista näkyy SISU-mikrosimulointimallilla laskettuna niiden lainsäädäntömuutosten, joista KEL-indeksin jäädytys on keskeinen ja jotka liittyvät yhteen sen kanssa, ns. puhdas vaikutus (vihreä katkoviiva) suhteelliseen köyhyyteen ja ns. minimibudjettiköyhyyteen. Kuviot osoittavat lainsäädäntömuutosten ns. puhtaan vaikutuksen kasvattaneen jonkin verran suhteellista köyhyyttä ja merkittävästi minimibudjettiköyhyyttä. Kun aineistoa kuitenkin ajantasaistetaan taloudellisen tilanteen paranemisen vaikutuksella, minimibudjettiköyhyys on Suomessa vähentynyt ja suhteellinen köyhyys pysynyt suhteellisen tasaisena. Taulukko, jossa kuvataan mimibudjettiköyhyyden muutoksia, osoittaa kuitenkin työttömien minibudjettiköyhyyden kroonistuneen ja pahentuneen, joka liittyy KEL-indeksijäädytysten vaikutuksiin.

SUHTEELLISEN KÖYHYYDEN MIKROSIMULOITU MUUTOS 2014-2018



MINIMIBUDJETTIKÖYHYYDEN MIKROSIMULOITU MUUTOS 2014-2018



Köyhyysasteet (%) minimibudjettiköyhyyden mittarilla vuosina 2014–2018 eri väestöryhmissä

	2014	2015	2016	2017	2018
Kaikki kotitaloudet	8,46	7,58	7,78	7,52	7,18
Miehet	8,92	8,11	8,33	8,09	7,73
Naiset	8,01	7,06	7,23	6,97	6,64
Alle 18-vuotiaat	9,55	8,09	8,49	8,11	7,35
Yli 65 -vuotiaat	1,63	1,40	1,41	1,42	1,40
Työlliset	2,74	1,80	1,74	1,61	1,54
Eläkeläiset	2,82	2,46	2,55	2,57	2,48
Opiskelijat	26,13	26,18	25,91	24,38	24,17
Muut (mm. työttömät)	**32,52**	**30,24**	**32,08**	**33,15**	**34,00**
Yksinasuvat	16,01	14,95	15,28	15,07	15,11
Pariskunnat	3,28	2,84	2,79	2,71	2,59
Yksinhuoltajat	21,97	16,98	18,08	18,23	17,54
Lapsiperheet, joissa on 2 huoltajaa	5,07	4,48	4,5	4,23	3,73

Kuvioiden ja taulukon lähde: THL:n käyttööni luovuttama SISU-mikrosimulaatiomalliin perustuva aineisto

Edellä käsiteltyjen seikkojen kokoavan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdan muodostaa nähdäkseni se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään toteama seikka, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Tämä lähtökohta on tuotava nyt tarkasteltavaksi perustuslain 19 §:n 2 momentin viitekehyksessä, jonka mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan kohdatessaan erinäisiä perustuslain säännöksessä mainittuja sosiaalisia riskejä siten, että jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle on taattava subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2).

KEL-indeksin jäädyttämisellä puututaan perusturvan tasoon. Puuttumisen valtiosääntöoikeudellisessa hyväksyttävyyden arvioinnissa on huomattava, että perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10). Näin esimerkiksi sellaiset asetelmat, joissa henkilö siirtyy KEL-indeksin jäädytyksen myötä yhden perusturvaetuuden piiristä jonkin toisen perusturvaetuuksien piiriin, ovat sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia. Tämä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään omaksuma tulkintalähtökohta koskee kuitenkin vain siirtymiä perusturvajärjestelmän sisällä, eikä se siten vaikuta siihen jo edellä tekemääni arvioon, että **KEL-indeksin jäädytys on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen vääristäessään perustuslain 19.2 §:n suojaaman perusturvan ja perustuslain 19.1 §:n suojaaman viimesijaisen vähimmäisturvan suhdetta.**

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei ole johdettavissa yksiselitteistä vastausta siihen, milloin perustusturvan ja vähimmäisturvan välisen suhteen vääristyminen muodostuu niin vakavaksi valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi, että se estää perusturvaetuuksien heikennykset, sillä valiokunta on

välttänyt ottamasta kantaa tähän kysymykseen. Valiokunta ei ottanut kysymykseen kantaa myöskään edellistä KEL-indeksijäädystä koskeneessa lausunnossaan muutoin kuin toteamalla, että:

> ”Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta pitää tältä kannalta huolestuttavana, että ehdotetun lainsäädännön voidaan arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi.”

Katson itse, edellä esittämääni empiiriseen aineistoon tukeutuen, että tilanne, jossa huomattava osa yhden perustuslain 19.2 §:ssä nimenomaisesti mainitun sosiaalisen riskin eli työttömyyden kohdanneista ihmisistä, on pudonnut perustuslain 19.2 §:n mukaisen perusturvan pohjan läpi perustuslain 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon turvan piiriin siten, että heidän tulotasonsa jää ns. minimibudjettiköyhyyden rajan alapuolelle, on perustuslain vastainen. Koska hallituksen esitys tulee lisäämään toimeentulotukiriippuvuutta juuri tässä ryhmässä, katson, että sitä ei voida hyväksyä tavanomaisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tältä osin oma tulkintani irtaantuu perustuslakivaliokunnan lausuntolinjasta, jossa on vältelty tällaisten kannanottojen esittämistä. Kiinnitän kantani kuitenkin siihen vakiintuneeseen valiokunnan lausuntolinjaan, että perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, PeVL 30/2005 vp, PeVL 48/2006 vp), vaikka tunnistankin lausuntolinjan syntyneen toisenlaisten kysymyksenasettelujen yhteydessä. Kiinnitän tulkintani samalla siihen valiokunnan vakiintuneeseen lausuntolinjaan, ettei perustuslain 19.2 §:n perustoimeentuloa turvaava järjestelmä voi muodostua missään tilanteessa ja missään henkilöryhmässä perustuslain 19.1 §:n mukaisesta viimesijaisesta turvasta (esim. PeVL 25/2013 vp ja siinä viitatut lausunnot sekä HE 309/1993 vp.).

Hallituksen esityksessä todetaan, että sen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on se, ovatko perusturvan tasoa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perustuslain 19 §:n tulkintaan liittyvän perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tällöin hallituksen esitystä arvioidaan sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei olekaan omassa lausuntokäytännössään toistaiseksi käyttänyt heikennyskiellon käsitettä, on se käytännössä viime vuosina antamissaan lausunnoissaan omaksunut osaksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tulkintaa heikennyskiellon perusperiaatteet suunnilleen sellaisina kuin niitä on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa hahmoteltu[1]. Tältä osin voi viitata esimerkiksi valiokunnan suhteelliseen tuoreeseen lausuntoon yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (PeVL 59/2016). Siinä valiokunta katsoo, ettei perustuslain 19 § edellytä siihen kiinnittyvien etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Valiokunta esittää

[1] Ks. Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013.

samalla kootusti seuraavat linjauksensa, joiden voidaan katsoa muodostavan perustuslakivaliokunnan käsityksen heikennyskielto-opin ydinsisällöstä:

- Taloudellisen taantuman aikana on hyväksyttävää heikentää jossakin määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoa (ks. esim. PeVL 44/2014 vp), mutta nämä heikennykset eivät saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (esim. PeVL 14/2015 vp).
- Heikennyksen kestoa mitoitettaessa on annettava painoarvoa heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon nähden (esim. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 10/2015 vp) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (esim. PeVL 12/2015 vp).
- Heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Perustuslakivaliokunta on perusturvaetuuksien tason ja saamisedellytysten määrittelyyn liittyvässä lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomion myös siihen, että perustuslain 6 §:ään palautuvat yhdenvertaisuusnäkökohdat ja syrjinnän kielto huomioidaan asianmukaisesti (esim. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 57/2016 vp).

Oikeuskirjallisuudessa sekä sosiaalisia oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä on näiden perustuslakivaliokunnan omaksumien heikennyskiellon elementtien lisäksi korostettu, että sosiaalisten oikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin haavoittuvimpiin ihmisryhmiin: välttämättömäksi katsottujen ja siten yleisellä tasolla hyväksyttävien julkistalouden sopeutustoimien kohdistaminen ei saa johtaa eriarvoisuuden kasvuun. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä on painotettu, että valtion tulisi kohdistaa perus- ja ihmisoikeuksien sinänsä hyväksyttävissä olevat heikennykset muihin kuin yhteiskunnan heikko-osaisimpiin[2]. Sosiaalisten peruskirjan valvontakäytännössä on lähdetty siitä, että mikään säästötoimi saa johtaa köyhyyden tuottamiseen eivätkä sosiaalisten oikeuksien heikennykset myöskään saa kohdistua mihinkään ihmisryhmään syrjivällä tavalla. Asiaa on käsitelty myös muun muassa YK:n TSS-sopimuksen valvontakäytännössä[3]. Tämä heikennyskiellon sosiaaliseksi ulottuvuudeksi kutsuttu osa-alue on ollut esillä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa jo 1990-luvun perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tuolloin suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa esimerkiksi professori Martin Scheinin korosti, että yhteiskunnan heikompiosaisiin kohdistuvat leikkaukset ovat sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta aina vaikeammin perusteltavissa kuin rahamääräisesti samanlaiset leikkaukset, jotka kohdistuvat parempiosaisiin[4]. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan toistaiseksi käsitellyt heikennyskiellon tätä ulottuvuutta omassa lausuntokäytännössään.

Esimerkiksi heikennyskiellon arvioinnin näkökulmasta sinänsä ansiokkaassa ja nyt käsillä olevaa KEL-indeksin jäädytysasetelmaa läheisesti muistuttavassa lapsilisien indeksijäädytystä koskeneessa lausunnossaan (PeVL 25/2012 vp) valiokunta havaitsi indeksijäädytyksen kohdistuvan voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin huomauttaen samalla, kuinka lapsilisän huomioiminen tulona toimeentulotukea myönnettäessä kompensoi lapsilisään kohdistuvan heikennyksen vaikutuksia siten, ettei indeksijäädytys vaikuta lopulliseen tulotasoon toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta. Valiokunta ei tällöin kuitenkaan arvioinut samalla, onko

[2] Esim. Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Kreikka, Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Kreikka, Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Kreikka ja Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Kreikka.

[3] Esim. Kanadaa koskeva lausuma U.N. Doc. E/C/12/1/Add.31, 1998, kappale 20.

[4] Scheinin, Martin: Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätäjä. Teoksessa Pohjolainen, Teuvo & Husa, Jaakko (toim.): TSS-oikeudet. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos, Joensuu 1997, s. 109-130. [Artikkeli on julkaistu alunperin kahdessa osassa Oikeus-lehden numeroissa 4/1995 ja 1/1996]

hallituksen esitys ongelmallinen lisätessään kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lapsiperheiden toimeentulotukiriippuvuutta. Valiokunta ei myöskään arvioinut tässä yhteydessä sitä, että voitiinko sellaista tilannetta, jossa pienituloiset osittain tai kokonaan toimeentulotuen varassa elävät perheet jäävät tosiasiallisesti lapsilisän ulkopuolelle, pitää perustuslain 19 §:n muodostaman sosiaalisten oikeuksien kokonaisuuden kannalta ongelmallisena.

Nyt käsillä olevan KEL-indeksin jäädytystä koskevan hallituksen esityksen yhteydessä valiokunnalla olisi mahdollisuus kehittää heikennyskielto-oppia ottamalla kantaa siihen, missä määrin perusturvan heikennyksiä saadaan kohdistaa haavoittuvaan toimeentulotukiriippuvaisuuden uhassa elävien ihmisten ryhmään. Tähän mennessä valiokunta on jo epäsuorasti ottanut kantaa aihepiiriin paheksuessaan eräissä yhteyksissä, että perusturvan kehittäminen on edennyt kokonaisuudessaan valiokunnan tärkeänä pitämästä eriarvoisuuden kasvua hillitsevästä kehittämisestä toiseen suuntaan (esim. PeVL 59/2016 vp). Valiokunta ei ole kuitenkaan toistaiseksi katsonut koskaan, että käsillä olevan KEL-indeksin jäädyttämisen kaltaiset perusturvaetuuksien leikkaukset olisivat siinä määrin ongelmallisia perustuslain 19 §:n sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta, että niitä ei voitaisi käsitellä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ainakaan silloin, kun toimeentulotukijärjestelmä kompensoi perusturvaetuuksien tasoon tehtävien heikennysten euromääräisiä vaikutuksia kaikkien huono-osaisimmassa väestöryhmässä. Tälle lähtökohdalle rakentui myös perustuslakivaliokunnan viimevuotinen KEL-indeksin jäädyttämistä koskeva lausunto 47/2017 vp.

Kun käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioidaan perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta, on huomio ensin kiinnitettävä siihen, onko nyt käsillä sellainen taloudellinen taantuma, jonka oloissa perusturvaetuuksien tason heikentäminen on julkistalouden tilan kannalta välttämätöntä. Hallituksen esityksessä todetaan yksiselitteisesti, että käsillä ei ole taloudellista taantumaa. Sen sijaan esityksessä vedotaan siihen, että pysyvän lainsäädännön mukaisten perusturvaetuuksien taso on siinä määrin korkea, että tuon tason mukaisia etuuksia ei pitkälläkään aikavälillä ja edes hyvässä taloudellisessa tilanteessa tarkastellen kyetä maksamaan, kun etuustaso suhteutetaan julkistalouden kantokykyyn.

Mikäli valtiosääntöoikeudellisessa arviossa painotetaan heikennyskiellon arvioinnin liityntää julkistalouden taantuman oloihin (kuten valiokunta on omassa lausuntokäytännössään painottanut mm. lausunnoissaan PeVM 25/1994 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 11/2015 vp), KEL-indeksin jäädytystä ei voida pitää heikennyskiellon näkökulmasta hyväksyttävänä. Mikäli valtiosääntöoikeudellisessa arviossa painotetaan julkistalouden tilan arviointia muutoinkin kuin taloudellisen taantuman oloissa, KEL-indeksin jäädytystä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, jos hallituksen käsitykseen siitä, että pysyvän lainsäädännön tason mukaisten perusturvaetuuksien rahoitus on käynyt mahdottomaksi voi yhtyä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan nähdäkseni riittävällä tavalla näytetä, että tästä on kysymys. Siksi katson, että hallituksen esitystä ei voida perustuslain heikennyskiellon näkökulmasta säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tältä osin kiinnitän huomion siihen, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityiseen tarpeeseen perustella indeksijäädytyksen hyväksyttävyys noususuhdanteen aikana huomion viime vuotisessa KEL-indeksijäädytystä koskeneessa lausunnossaan 47/2017 vp todetessaan seuraavaa:

> ”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn taustalla voidaan arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, ettei hallituksen esityksessä ole tehty

> selkoa tällaisista tai muista perusteluista nyt ehdotetuille perusturvaan kohdistuville säästöille. Asialla on erityistä merkitystä taloudellisen tilanteen ollessa osin erilainen kuin se, jossa valiokunta on viime aikoina arvioinut erilaisia ns. säästölakeja (ks. esim. PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp).”

Heikennyksen kestoon liittyen pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että indeksijäädytys on luonteeltaan pysyvä. Perusturvaetuuksien heikennysten tulisi olla kestoltaan rajattuja. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kiinnittänyt tähän huomiota viime vuotista esitystä KEL-indeksin jäädyttämiseksi käsitellessään muutoin kuin todeten lausunnossaan 47/2017 vp. seuraavaa:

> ”Valiokunta on antanut valtiosääntöisesti painoarvoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoltaan rajattu (PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja pitänyt suotavana määräaikaisia toimia (PeVL 11/2015 vp, s. 3). Tältä kannalta vailla merkitystä ei ole, että hallituksen esityksessä annettujen (s. 18) tietojen valossa mahdollisia tuleviin vuosiin kohdistuvia kansaneläkeindeksin jäädytyksiä arvioidaan perustuslaillisesti mahdollisimman ajankohtaisiin arvioihin pohjautuen.”

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta hyppää tässä ongelmallisesti perusoikeusrajoituksen keston rajaamisesta sen sallimiseen, että jäädytyksiä toteutetaan ns. hivutustaktiikalla, jossa perusturvaetuuden tasoa alennetaan koko ajan pienin askelin piirun verran pienemmäksi. Muistutan, että pysyvän lainsäädännön soveltamiseen siirtyminen ei merkitse jäädytysten vaikutusten poistumista vaan sen sijaan jäädytykset laskevat KEL-indeksiin sidottujen perusturvaetuuksien tasoa pysyvästi. Asetelmaan liittyvät valtiosääntöongelmat ovat analogisia ns. kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien vähentämiselle samanlaiselle hivutustaktiikalla, jota perustuslakivaliokunta on aiemmin tässä sääntely-yhteydessä arvotellut ryhtymättä kuitenkaan toimenpiteisiin sen pysäyttämiseksi. Perusoikeuksien ja talouden välisen suhteen jäsentämisen näkökulmasta tässä liikutaan siinä määrin kaltevalla pinnalla, että peräänkuulutan perustuslakivaliokunnalta jämäkämpää otetta.

Heikennysten kohteen valinnan arvioinnin näkökulmasta katson edellä esittämääni empiiriseen tarkasteluun tukeutuen, ettei KEL-indeksin jäädyttäminen ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, koska perusturvan heikennyksien kohdistaminen haavoittuvaan toimeentulotukiriippuvaisuuden uhassa elävien ihmisten ryhmään ei ole hyväksyttävää. Tässä tulkinnassani annan erityistä painoarvoa muun ohessa sille seikalle, että toimeentuloturvariippuvuutta tuottamalla loukataan perusturvaetuuksien varassa elävien perustuslain turvaamaa yksityiselämän suojaa. Kuten edellä olen tuonut esiin, valiokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään toistaiseksi vältellyt sen lausumista, että julkistalouden taantuman oloissa perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikko-osaisiin. Niinpä tämä tulkintani irtaantuu valiokunnan lausuntolinjasta ja muun muassa vuoden 2017 KEL-indeksijäädytystä koskevasta lausunnosta PeVL 47/2017 vp.

Olen edellä analysoinut perustuslain 19.2 §:n suojaaman perustoimeentuloturvan näkökulmasta hallituksen esitystä KEL-indeksin jäädyttämisestä. Olen osin seuraillut valiokunnan lausuntolinjaa ja valiokunnan edellistä KEL-indeksin jäädyttämistä koskevaa lausuntoa 47/2017 vp. Samalla olen osin tulkinnut perustuslain 19.2 §:ää valiokunnan lausuntolinjaa kireämmin ottaen arviointiin mukaan sellaisia heikennyskieltodoktriinin ja perustuslain 19 §:n ilmentämän sosiaalisten perusoikeuksien kokonaisuuden koherenttiuden vaalimiseen liittyviä kysymyksiä, joihin kantaa ottamista valiokunta on lausuntokäytännössään vältellyt. Olen kirjoittanut lausuntoni siten, että lukijalle käy ilmi missä kohdin seurailen valiokunnan lausuntolinjaa ja missä kohdin irtaannun siitä. Edellä käsittelemääni perustaen katson, että ehdotettu kansaneläkeindeksin jäädytys kokonaisuutenakaan arvioiden heikentää niin

olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sitä on pidettävä perustuslain vastaisena.

Säätämisjärjestyskannanottoni on luettavissa kritiikkinä perustuslakivaliokunnan lausunnolle 47/2017 vp, jossa valiokunta ei asettunut näkemykseni mukaan riittävän johdonmukaisesti vaalimaan perustuslain 19.1 §:n ja 19.2 §:n erillisyyttä sekä jossa perustuslakivaliokunta salli kansaneläkeindeksin pysyväisluonteiseksi tarkoitetun jäädytyksen taloudellisen taantuman päättymisen jälkeen toteutettuna eli sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskielto-opin vastaisesti. Valiokunnan lausuntoa 47/2017 vp ei voi luonnehtia perusoikeusmyönteiseksi sellaisessa merkityksessä, jonka valiokunta on itse perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle antanut.

Valtion talousarviota ja siihen liittyviä budjettilakeja käsiteltäessä on syytä muistaa YK:n entisen ihmisoikeuskomissaarin Navianethem Pillayn sanat: ”Talousarvio on käytännöllinen lähde siihen, mitkä oikeudelliset toimintavelvoitteet valtio on ottanut vakavasti, sillä talousarvio osoittaa sen mitä valtio priorisoi rahankäytössä ja minkä toteuttamisesta se on valmis luopumaan.” Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2017 vp osoitti valiokunnan hyväksyneen KEL-indeksin jäädytysten kohdalla sen, ettei perustuslain 19.2 §:stä juontuvia oikeudellisia toimintavelvoitteita tarvitse ottaa kovin vakavasti edes silloin, kun taloudellinen taantuma on jo päättynyt.

KANSANELÄKEINDEKSIN TASO JA EUROOPAN SOSIAALINEN PERUSKIRJA

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. Artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuissaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa antanut useita ratkaisuja, joiden mukaan Suomen perusturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Hallituksen esityksessä selostetaan erityisesti vuonna 2016 annettua ratkaisua, jossa komitea päätyi toteamaan, etteivät eräät Suomen perusturvaetuudet ole riittäviä ja siten rikkovat peruskirjan 13 artiklan 1 kohtaa. Tämä hallituksen esityksessä selostettu ratkaisu on vain yksi lenkki komitean pitkässä Suomea koskevien langettavien ratkaisujen ketjussa. Komitea on aiemmin muun ohessa katsonut, että Suomessa esimerkiksi pienin mahdollinen sairauspäiväraha ja vanhuuseläke ovat tasoltaan riittämättömiä. Käytännössä komitean ratkaisukäytäntö osoittaa, että KEL-indeksiin sidottujen etuuksien taso on ollut Suomessa pysyväisluonteisesti riittämätön suhteessa Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimaan vähimmäistason etenkin, jos KEL-indeksiin sidottujen etuuksien tasoa tarkastellaan yksittäin.

Esimerkiksi työmarkkinatuesta sosiaalisten oikeuksien komitea totesi vuonna 2016 antamassaan ratkaisussa, että vaikka työmarkkinatuki on merkittävästi suurempi kuin toimeentulotuen perusosa, on se kuitenkin selvästi pienempi kuin komitean asettama 50 prosentin kynnys. Komitea totesi ratkaisussa ymmärtäneensä, että työmarkkinatuen saajat voivat olla oikeutettuja sekä asumistukeen että toimeentulotukeen, joka kattaa asumiskustannuksia asumistuen lisäksi. Samalla komitea totesi, ettei Suomen hallitus ollut kuitenkaan

esittänyt mitään tietoja työmarkkinatuen saajille maksetusta asumistuen määrästä tai sitä täydentävästä, asumiskustannuksiin tarkoitetusta toimeentulotuesta. Muun muassa tämän johdosta komitea katsoi, ettei työmarkkinatuki välttämättä edes yhdessä muiden etuuksien kanssa saavuta tasoa, joka on sosiaalisen peruskirjan asettamien velvoitteiden näkökulmasta riittävä. Komitea katsoi, että kumulatiiviset vaikutukset voidaan ottaa huomioon perusturvan riittävyyttä arvioitaessa, mutta todistustaakka niiden suhteen on valtiolla, eikä Suomen valtio kyennyt esittämään niistä riittävää näyttöä. Komitea korosti, että riittävän näytön kumulatiivisista vaikutuksista tulisi perustua selkeään kuvaukseen perusturvaetuuksien keskinäisistä suhteista ja tilastoituun tai mikrosimuloituun tietoon niiden yhteisvaikutuksista ja vähävaraisten perheiden tulojakaumista.

Kun työmarkkinatuen varassa olevien henkilöiden asemaa Suomen perusturvajärjestelmässä hahmottaa yllä tässä lausunnossani esittämäni empiirisen aineiston perusteella, voi helposti tulla johtopäätökseen, että se sosiaalisen peruskirjan loukkaus, jonka sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut edellä selostetussa ratkaisussaan, vallitsee mitä ilmeisimminkin myös tällä hetkellä. Myös Eurostatin laatiman ajantasaisimman käyttööni löytämän tiedon kotitalouksien koko- ja rakenne-erot huomioivista ns. ekvivalenteista tuloista, johon sosiaalisten oikeuksien komitea on tukeutunut omissa arvioidassaan, perusteella työmarkkinatuen rahamääräinen suuruus jää alle sosiaalisten oikeuksien komitean peruskirjaloukkauksen rajaksi asettaman 50 prosentin kynnyksen.

Hallituksen esityksessä selostetaan Suomen hallituksen vakiintunutta käsitystä, jonka mukaan sosiaalisten oikeuksien komitea on langettavia ratkaisuja antaessaan ymmärtänyt väärin suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän luonteen. Hallituksen esityksessä tähän viitataan paikoin pohjoismaisena käsityksenä, vaikka oman pohjoismaista sosiaalioikeudellista keskustelua koskevan tulkintani mukaan kyseessä nimenomaan Suomen kansallinen käsitys, joka poikkeaa osin myös muissa pohjoismaissa omaksutusta käsityksestä. Hallituksen esityksessä Suomen kanta todetaan aivan samalla tavalla kuin vuosi sitten annetussa hallituksen esityksessä seuraavasti:

> ”Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä on omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle. Sosiaaliturvan riittävyyden arvioinnissa, merkitystä on kansallisen näkemyksen mukaan myös sillä, mitä sosiaaliturvalla pystyy asianomaisessa maassa hankkimaan.”

Käytännössä Suomen hallituksen näkemyksen mukaan sosiaalisten oikeuksien komitea kiinnittää tarkastelunsa siis liiaksi heikko-osaisimman ihmisen elämänpiiriin ja etuuksien rahamääräiseen tasoon, kun pohjoismaisen universalismiin nojautuvan järjestelmän kontekstissa olisi tarkasteltava ihmisen inhimillisen elämän puitteiden toteutumisen yleistä tasoa. Nähdäkseni Suomen hallituksen kritiikki sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytäntöä kohtaan on irrallaan suomalaisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan todellisuudesta.

Suomessa sosiaalisten oikeuksien toteutumista arvioidaan lähes aina yksittäisen lakihankkeen näkökulmasta etsien sitä rahamääräistä vähimmäistasoa, jolla kulloinkin käsittelyssä oleva toimeentuloturvaetuuden leikkaus voidaan hyväksyä. Tästä on kysymys nyt käsittelyssä olevan KEL-indeksin jäädytyksessäkin. Suomen valtio onkin ummistanut täysin silmänsä ja korvansa sosiaalisten oikeuksien komitean toistuvilta perustasoisen perus- ja vähimmäisturvan alhaista tasoa koskevilta langettavilta ratkaisuilta. Tämä vuodesta toiseen jatkuva torjuva suhtautumistapa komitean huomioihin ei kerro hyvää sosiaalisten oikeuksien osalta suomalaisen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin nykytilasta.

Se, että Suomen hallitus ei hyväksy sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintaa sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklan soveltamisesta, ei poista sitä tosiasiaa, että Suomen katsotaan Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen valvontaelimissä rikkovan ihmisoikeussopimusvelvoitteitaan. Sitoutuessaan valtiosopimuksin Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja sen valvontajärjestelmään, Suomi on sitoutunut myös kunnioittamaan sopimuksen valvontaelinten ratkaisuja sekä toteuttamaan ihmisoikeusvelvoitteet sellaisessa muodossa, jollaiseksi ne valvontaelinten ratkaisuissa käsitetään.

Viime vuosina toteutetut aiemmat KEL-indeksin leikkaukset ja jäädytykset ovat kuten edellä olen selostanut pitäneet KEL-indeksiin sidotut etuudet sellaisella tasolla, että Suomen valtio on jatkanut pitkittynyttä Euroopan sosiaalisen peruskirjan loukkausta. Hallituksen esityksessä ei edes yritetä väittää, että hallitus olisi ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa eikä hallituksen esityksessä tuoteta tietoperustaa sen arvioimiseksi missä määrin – jos missään määrin – Suomi loukkaa tällä hetkellä sosiaalisen peruskirjan 12 artiklaa ja/tai 13 artiklaa. Pidän selvänä, että hallitus itsekin tietää Suomen loukkaavan sosiaalista peruskirjaa, kun asiaa arvioidaan niistä lähtökohdista, joita sosiaalisten oikeuksien komitea on sopimusvelvoitteiden noudattamista arvioidessaan soveltanut. Tätä päätelmää tukee se merkille pantava seikka, ettei Suomen hallitus ole toimittanut informaatiota myöskään sosiaalista peruskirjaa valvovalle sosiaalisten oikeuksien komitealle sen käsitellessä toistuvasti Suomea koskevia loukkausepäilyjä. Suomen valtio on ainoastaan ilmaissut komitean ymmärtävän Suomen sosiaaliturvajärjestelmän väärin.

Tässä valossa on käytössäni olevaan tietoon perustuen pikemminkin todennäköistä kuin epätodennäköistä, että KEL-indeksiin sidottujen etuuksien taso loukkaa tällä hetkellä Euroopan sosiaalista peruskirjaa, kun peruskirjan velvoitteita tarkastellaan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännössään omaksumista lähtökohdista. Näin hallituksen esitys on perustuslain 22 §:ään sisältyvän ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta ongelmallinen ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuvan ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamattomuuskriteerin vastainen. Siten hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kun Suomi on kansainvälisoikeudellisesti sitoutunut Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja voimaansaattanut sen osaksi valtionsisäistä oikeutta perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti, Suomi on samalla sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti paitsi tunnustanut sosiaalisen komitean toimivallan myös sitoutunut siihen, että sopimuksessa suojattujen yksilöiden oikeuksien ja vastaavasti valtion velvollisuuksien sisältö ja vaikutukset täsmentyvät juuri komitean ratkaisukäytännössä.

Perustuslakivaliokunta käsitteli KEL-indeksin jäädyttämisen suhdetta Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan lausunnossaan 47/2017. Valiokunta kiinnitti huomion sosiaalisen peruskirjan loukkaukseen, mutta seuraavasti argumentoiden ei nähnyt sitä ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamattomuuden vaatimukseen liittyvänä säätämisjärjestyskysymyksenä:

> ”Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa velvoitetaan sopimuksen osapuolina olevia valtioita muun muassa luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä. Sopimuksen 13 artiklassa turvataan muun muassa oikeus sosiaaliavustukseen. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuissaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa. Hallituksen esityksessä on erityisesti tarkasteltu vuonna 2016 annettua ratkaisua, jonka mukaan eräät Suomen perusturvaetuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa. Hallituksen esityksessä (s. 15—17) on lisäksi tehty selkoa niistä perusteista, jotka valtioneuvoston käsityksen mukaan vaikuttavat Suomen eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Esityksessä (s. 17) todetaan kuitenkin myös, että Suomen perusturvaetuudet ovat vuodesta 2015 lähtien kehittyneet komitean päätöksen jälkeen pääosin toiseen suuntaan kuin mihin komitean päätös antaisi aihetta. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta suhtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.”

Pidän perustuslakivaliokunnan lausuntoa 47/2017 vp kritiikille alttiina irtautumisena valiokunnan itse osaksi perusoikeuksien rajoitusedellytysoppia kehittämästä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksesta. Valiokunta siis lausunnossaan suhtautuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan rikkomukseen, joka on todettu yksiselitteisesti nimenomaisesti Suomea koskevassa ratkaisussa ja jonka voidaan empiirisesti todeta jatkuneen siitä lähtien edelleen, vain erittäin suurella vakavuudella ilman, että se katsoo tämän estävän loukkausta syventävän KEL-indeksin jäädytyksen hyväksymisen tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Näin valiokunta käytännössä vesittää ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevan perusoikeuksien rajoitusedellytyksen oikeudellista velvoittavuutta. Tämä liittyy osaltaan siihen, että valiokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamiseen velvoittavammin kuin muiden ihmisoikeussopimusten noudattamiseen. Asetelma ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että kaikki valtion sisäisesti voimaan saatetut ihmisoikeussopimukset ovat perustuslain 22 §:n kautta yhtäläisesti osa valtion sisäistä oikeutta ja niitä tulisi lähestyä yhtäläisesti sovellettaessa perusoikeuksien rajoitusedellytystestiin kuuluvaa ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusta.

Lausunnossa 47/2017 vp perustuslakivaliokunnan omaksumaa kantaa selittävät osaltaan valiokunnan tuossa yhteydessä saamat valtiosääntöasiantuntijoiden lausunnot. Asiantuntijoista minä ja professori Raija Huhtanen katsoimme, että Euroopan sosiaalinen peruskirja asettaa rajat, joiden alle kansallinen lainsäätäjä ei voi heikentää perusturvaetuuksien tasoa. Professori Mikael Hiden ei käsitellyt Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista lausunnossaan millään tavalla. Professori Veli-Pekka Viljanen tyytyi lausunnossaan pitämään Euroopan sosiaalisen peruskirjan loukkausta huolestuvana juuri siihen tapaan, jonka perustuslakivaliokuntakin omaan lausuntoonsa omaksui. Professori Tuomas Ojanen tunnistaa lausunnossaan sosiaalisen peruskirjan loukkauksen, mutta tuotuaan perusoikeusasetelman tarkastelun perustuslain 19.2 §:n kehykseen katsoo, ettei se ei vielä merkitse tuon perusoikeuden vaarantumista, vaikka ajan myötä indeksijäädytykset voivatkin muodostua entistä ongelmallisemmaksi perustuslain ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta. Pidän itse professori Viljasen ja professori Ojasen asiantuntijalausunnoissaan omaksumaa lähestymistapaa ongelmallisena perusoikeuksien rajoitusedellytystestiin kuuluvan ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamattomuuskriteerin kannalta. Toisin kuin Viljanen ja Ojanen esittävät, pidän selvänä, että ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kansallisille perusoikeuksille kuten esimerkiksi perustuslain 19.2 §:n suojaamalle perusturvaetuusjärjestelmälle sellaisen valtiota sitovan

vähimmäistason, jonka alle perusoikeussuojan tasoa ei voida valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla koskaan laskea.

YHTEENVETO

Hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, sillä:

- KEL-indeksin jäädytys vääristää perustuslain 19.2 §:n suojaaman perusturvan ja perustuslain 19.1 §:n suojaaman vähimmäisturvan suhdetta tilanteessa, jossa perustuslain 19.2 §:ssä mainituista sosiaalisista riskeistä ainakin työttömyyden kohdanneiden henkilöiden kohdalla työmarkkinatukea saavat henkilöt ovat jo ajautuneet laajamittaisesti ja pysyväisluonteisesti toimeentulotukiriippuvuuteen ja ns. minimibudjettiköyhyyden rajan alle;
- KEL-indeksin jäädytys merkitsee ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamista, sillä se ylläpitää ja mahdollisesti jopa pahentaa tilannetta, jossa perusturvaetuuksien taso on Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimuksia alemmalla tasolla;
- KEL-indeksin jäädytys taloudellisen nousukauden aikana on vastoin perusoikeuksien heikennyskielto-oppiin sisältyvää vaatimusta mitoittaa perusoikeuksien heikennykset taloudellisen taantuman perusteella eikä hallitus ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita tästä poikkeamiselle;
- KEL-indeksin pysyvä jäädytys on vastoin perusoikeuksien heikennyskielto-oppiin sisältyvää kieltoa heikentää perusoikeuksia pysyvästi eikä hallitus ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita tästä poikkeamiselle;
- KEL-indeksin jäädytys kohdistuu haavoittuvaan toimeentulotukiriippuvaisuuden uhassa elävien ihmisten ryhmään eikä hallitus ole hyväksyttävällä tavalla osoittanut, että juuri tämän ryhmän perusoikeuksien heikentäminen on välttämätöntä.

Helsingissä 30.10.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti