Lausunto 12.11.2018
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 160/2018 vp) laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kansaneläkeindeksin jäädyttämistä vuonna 2019 vuoden 2018 tasolle. Jäädytystä ei ole tarkoitus kompensoida myöhemmin. Muutokset toteutettaisiin säätämällä laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 (1. lakiehdotus) ja muuttamalla kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) 2 §:n 2 momenttia, jossa säädetään kansaneläkeindeksin laskemisesta (2. lakiehdotus). Muutokset koskisivat kansaneläkkeen lisäksi sellaisia muita toimeentuloturvaetuuksia, joiden suuruus on sidottu kansaneläkkeen määrään tai joihin sovelletaan lakia kansaneläkeindeksistä. Näitä etuuksia ovat muiden muassa takuueläke, työttömyysturvan peruspäiväraha, työmarkkinatuki, vammaisetuudet sekä sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen, erityishoitorahan ja kuntoutusrahan vähimmäismäärät. Muutokset vaikuttaisivat myös kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien määräytymisperusteisiin ja rahamääriin, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaan (tarkemmin hallituksen esitys s. 3–5). Indeksijäädytys vaikuttaisi toteutuessaan myös toimeentulotuen perusosan suuruuteen. Perusosaa ehdotetaan sen vuoksi korotettavaksi vuoden 2019 alusta niin, että korotus kompensoisi jäädytyksestä aiheutuvan leikkauksen (3. lakiehdotus).

Osaksi vastaavan sisältöinen hallituksen esitys (*HE 123/2017 vp*) annettiin eduskunnalle vuosi sitten. Sen johdosta antamassaan lausunnossa *perustuslakivaliokunta* arvioi lakiehdotuksia erityisesti perustoimeentulon turvaa koskevan *perustuslain 19 §:n 2 momentin* kannalta. Valiokunnan mukaan ehdotukset voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (*PeVL 47/2017 vp*).

Esityksen hyväksyminen merkitsisi siinä tarkoitettujen etuuksien leikkaamista, toimeentulotukea lukuun ottamatta. Kysymys on pääosin perustuslain 19 §:n 2 momenttia toteuttavista etuusjärjestelmistä. Esitystä on siksi arvioitava tämän perusoikeuden ja erityisesti siihen liittyvän *heikennys-*

kiellon kannalta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla tulee taata jokaiselle ”oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”. Sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvä heikennyskielto kieltää heikentämästä olemassa olevaa sosiaaliturvajärjestelmää sen tason alapuolelle, jolle järjestelmää tulee perusoikeussäännöksen mukaan kehittää. Jos perusoikeussäännös ei sido sosiaalisten oikeuksien toteuttamista tiettyyn tasoon van edellyttää järjestelmän jatkuvaa kehittämistä, voidaan oikeuskirjallisuuden mukaan perustella jopa lähtökohtaa, jonka mukaan kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä. Kielto ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan lainsäätäjän toimivaltaa tulee arvioida myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta.[1] Niistä merkityksellisiä ovat tässä yhteydessä vaatimus rajoitusperusteiden hyväksyttävyydestä, suhteellisuusvaatimus sekä vaatimus siitä, etteivät rajoitukset ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (rajoitusperusteista *PeVM 25/1994 vp* s. 5). Tärkeä merkitys viimeksi mainitun edellytyksen kannalta on tässä yhteydessä *Euroopan sosiaalisella peruskirjalla* ja etenkin sen *12 ja 13 artikloilla*, jotka koskevat oikeutta sosiaaliturvaan sekä oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun.

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyys

Esityksen tarkoitus on toteuttaa valtioneuvoston hyväksymää julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018–2021 (s. 1). Suunnitelman mukaan kansaneläkkeeseen sidottujen etuuksien indeksikorotukset jätetään tekemättä vuosina 2017–2019 (s. 4). Tarkemmin esityksen taustat selviävät säätämisjärjestysperusteluista, joissa viitataan julkisen velan korkeaan tasoon, väestön vanhenemisesta johtuvaan hoito- ja hoivamenojen kasvuun pitkälle 2030-luvulle sekä näistä aiheutuvaan tarpeeseen hillitä julkisten menojen kasvua. Julkisen palvelutuotannon ja sosiaaliturvan kestävän rahoituksen turvaamiseksi tarvitaan ”vaikuttavia ratkaisuja, jotka lisäävät julkisen talouden tuloja ja pienentävät menoja tai niiden kasvua pitkällä aikavälillä”. Perustelujen mukaan olosuhteet talouden rakenteiden uudistamiselle ovat talouden kasvaessa otolliset, koska voimakas kysyntä lieventää uudistuksen lyhyen aikavälin haitallisia vaikutuksia. ”Suunnittelemalla uudistukset johdonmukaisesti ja toteuttamalla ne määrätietoisesti voidaan parhaassa tapauksessa vaimentaa uudistusten epäsuotuisia vaikutuksia myös lyhyellä aikavälillä.” (s. 17) Esityksen säästövaikutukseksi eläkeja muissa etuusmenoissa arvioidaan 68,6 miljoonaa euroa. Lisäksi verotulot kasvaisivat eläketulovähennykseen kohdistuvan vaikutuksen johdosta noin 50 miljoonaa euroa. Kuntien etuusmenoja esitys vähentäisi toteutuessaan 9,3 miljoonaa euroa (s. 6).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustoimeentulon turvaa koskevassa säännöksessä lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Johdonmukaista on valiokunnan mukaan ottaa etuuksien tasoa mitoitettaessa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila silloin, kun kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista. Perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa, ja ne tulee ottaa huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi perustuslakivalio-

[1] Sosiaalisiin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvästä heikennyskieltovaikutuksesta esim. *Tuori*, *Kaarlo*: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.) Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 711–752, erityisesti s. 718–720.

kunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 47/2017 vp s. 2–3 ja niillä mainitut lausunnot).

Arvioidessaan vuosi sitten esitystä kansaneläkeindeksin jäädyttämisestä perustuslakivaliokunta totesi sääntelyn taustalla olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä. Esityksestä puuttuivat kuitenkin tällaiset tai muut perustelut ehdotetuille perusturvaan kohdistuville säästöille. Asialla oli valiokunnan mukaan erityistä merkitystä taloudellisessa noususuhdanteessa, sillä säästölakeja koskeneet valiokunnan aikaisemmat arviot olivat ajoittuneet taloudelliseen laskusuhdanteeseen (PeVL 47/2017 vp s. 3 ja esim. siinä mainittu *PeVL 11/2015 vp*). Hallituksen esityksen tavoitteet kytkeytyvät myös nyt esillä olevassa tapauksessa valtioneuvoston hyväksymän julkisen talouden suunnitelman toteutukseen ja julkisen talouden pitkäaikaisen kantokyvyn turvaamiseen. Jälkimmäinen tavoite ilmenee perusteluista nyt selvemmin kuin vuosi sitten. Perustuslakivaliokunnan aikaisempien lausuntojen perusteella tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä. Jonkinlaisena puutteena pidän tosin sitä, ettei valittua toteuttamisvaihtoehtoa vertailla esityksessä muihin tapoihin, joilla vastaava säästötavoite olisi mahdollista saavuttaa.

Oikeasuhtaisuus

Perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät ”olennaista puuttumista” säännöksessä tarkoitettuun turvaan (PeVL 47/2017 vp s. 4, *HE 309/1993 vp* s. 71). Heikennys ei saa ”kokonaisuutena arvioiden” vaarantaa perustuslaissa turvatun oikeuden toteutumista silloinkaan, kun se nojaa hyväksyttävään perusteeseen (esim. *PeVL 14/2015 vp* s. 3). Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että ehdotetun kaltaisen lainsäädännön yhteydessä perusteluissa tuodaan yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan. Myös ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset on otettava indeksileikkausten yhteydessä huomioon. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, ettei perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvakuutus muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 47/2017 vp s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Konkreettisemmin valiokunta on kiinnittänyt suhteellisuusarvioinnissa huomiota heikennystä kompensoiviin toimiin, heikennyksen kestoon ja etuuden tasoon (esim. *PeVL 11/2015 vp* s. 3–4). Arvioidessaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin ehdotettuja korotuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta se viittasi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja totesi antavansa ”valtiosääntöisesti painoarvoa (…) heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon” nähden samoin kuin etuuksien tasolle julkisen talouden tilaan nähden. Selvää oli myös, että ”heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä” (*PeVL 21/2016 vp* s. 3 ja siinä viitatut lausunnot).

Ehdotetun leikkauksen suuruus yksittäisen etuuden kohdalla on esityksen mukaan arviolta 1,2 prosenttia (s. 6). Perustelut sisältävät laskelmia perusturvaetuuksien määriin jo tehdyistä, nyt ehdotetuista ja myöhemmin ehdotettavista muutoksista vuosina 2014–2019 ja toisaalta etuuksien tason kehityksestä siinä oletetussa tilanteessa, että indeksileikkaukset ja -jäädytykset olisi jätetty tänä ajanjaksona tekemättä. Laskelmissa on otettu huomioon takuueläkkeeseen ja sairausvakuu-

tuksen vähimmäispäivärahoihin vuonna 2018 tehdyt tasokorotukset samoin kuin ne vuonna 2019 toteutettavat etuuksien korotukset, joita koskeva ehdotus annetaan perustelujen mukaan eri hallituksen esityksellä. Uudistusten yhteisvaikutuksia joudutaan siten arvioimaan osaksi epävarmojen tietojen pohjalta, mitä voidaan kritisoida (ks. PeVL 47/2017 vp s. 3–4). Laskelmien perusteella tulossa oleva sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan tasokorotus olisi suurempi kuin indeksijäädytyksestä päivärahaan johtuva leikkaus, kun taas takuueläkkeen korotus kompensoisi kansaneläkkeeseen ehdotetun leikkauksen vain osaksi. Työttömyysetuuksiin (peruspäiväraha, työmarkkinatuki) tasokorotusta ei ole ilmeisesti tulossa, joten niiden kohdalla nyt ehdotettu leikkaus (27,52 €/kk) toteutuisi täysimääräisenä (s. 7–8).

Esitetyn perusteella yksittäisten etuuksien leikkaukset eivät muodostu merkittäviksi, työttömyysetuuksiin kohdistuvaa leikkausta mahdollisesti lukuun ottamatta. Tärkeää on kuitenkin ottaa huomioon leikkausten yhteisvaikutukset samoin kuin niiden kumuloituvat vaikutukset, kuten perustuslakivaliokunta on todennut. Perustelujen mukaan indeksien alennusten toistuessa vuosittain eri etuuksissa vaikutukset kumuloituvat ajallisesti. Ne myös kohdentuvat herkästi samoihin henkilöihin ja kotitalouksiin sekä etenkin pitkään etuuksia saaviin. Vaikutukset kumuloituvat myös elämäntilanteiden mukaan. Useita eri etuuksia saavan henkilön osalta jo yksittäisenkin leikkauksen vaikutus kertautuu, koska indeksijäädytys kohdistuu samanaikaisesti useaan henkilön saamaan etuuteen (s. 6–7). Ehdotettujen leikkausten ja erikseen ehdotettavien korotusten yhteisvaikutuksia kuvataan perusteluissa esimerkkiperheiden avulla (s. 9–10). Vaikutukset ovat esimerkkien valossa erisuuntaisia. Varsin suuri leikkaus – 76,45 euroa kuukaudessa – kohdistuisi nelihenkiseen perheeseen, joka saa muun muassa työmarkkinatukea sekä kotihoidon tuen perusmäärää ja hoitolisää. Esimerkit kuvaavat vuonna 2019 toteutettavaksi tarkoitettujen uudistusten vaikutuksia mutta eivät kerro mitään leikkausten ajallisesta kumuloitumista.

Ehdotettu indeksijäädytys jäisi pysyväksi, sitä ei toisin sanoen korvattaisi myöhemmin. Arvioidessaan vuoden 2015 valtiopäivillä ehdotusta lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistamisesta perustuslakivaliokunta piti perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta suotavana, että indeksin poisto toteutettaisiin määräaikaisena toimena, mutta ei asettanut tätä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen ehdoksi. Heikennystä kompensoi sen mukaan osaltaan se, että lapsilisä otetaan tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, joten ”kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta indeksijäädytys ei vaikuta lopulliseen tulotasoon” (*PeVL 11/2015 vp* s. 3–4).

Ehdotettuja leikkauksia on tarkoitus kompensoida nostamalla yksin asuvan henkilön toimeentulotuen perusosa 458,10 eurosta 463,48 euroon kuukaudessa (3. lakiehdotus). Korotus vastaisi suuruudeltaan kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaista 1,2 prosentin korotusta (s. 11). Muutos nostaisi perustoimeentulotuen tasoa muihin perusturvaetuuksiin nähden vahvistaen jo usean vuoden ajan jatkunutta kehitystä. Se ohjaisi yhä useampia henkilöitä ja perheitä viimesijaisen toimeentulotuen piiriin, pitkittäisi toimeentulotuella oloa ja lisäisi samalla toimeentulotukiriippuvuutta. Muutoksilla olisi siten kielteisiä vaikutuksia jo ennestään heikossa taloudellisessa asemassa olevien ihmisten ja perheiden mutta myös yleisemmin yhteiskunnan näkökulmasta. Säätämisjärjestysperusteluissa tämä kehityskulku tosin kiistetään sillä perusteella, että leikkausten kohteeksi tulevat etuudet olisivat vuonna 2019 nettomääräisesti perustoimeentulotukea suuremmat (s. 17–18). Kysymys lienee tällöin kuitenkin perustoimeentulotuen perusosasta, jota esityksessä ehdote-

taan korotettavaksi. Perusosan lisäksi perustoimeentulotukeen kuuluvat muut perusmenot, kuten asumistukilaissa (938/2014) tarkoitetut asumismenot ja muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta (laki toimeentulotuesta 1412/1997). Kun ensisijaisia etuuksia leikataan, entistä useammat joutuvat todennäköisesti täydentämään puuttuvaa turvaa esimerkiksi asumismenoihin tarkoitetulla perustoimeentulotuella ja/tai täydentävällä toimeentulotuella.

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. 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 voi siten muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Perustuslakivaliokunta piti vuosi sitten antamassaan lausunnossa huolestuttavana sitä, että lainsäädännön arvioidaan ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. (PeVL 47/2017 vp s. 4 sekä siinä viitatut lausunnot ja muut lain esityöt).

Ehdotetut heikennykset ovat tuntuvia, kun otetaan huomioon eri etuuksiin kohdistuvien leikkausten kumuloituminen myös ajallisesti, niiden kohdistuminen etenkin pitkään eri etuuksia saaviin ja jo ennestään heikossa taloudellisessa asemassa oleviin henkilöihin ja perheisiin sekä etuuksien nyt jo verraten matala taso. Indeksijäädytyksen avulla toteutettava leikkaus jäisi pysyväksi. Leikkauksia kompensoitaisiin korottamalla toimeentulotuen perusosaa, mikä pehmentäisi osaltaan leikkausten vaikutuksia. Samalla se kuitenkin vahvistaisi edelleen kehitystä, jonka seurauksena yksilön tai perheen turvajärjestelmä perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamassa riskitilanteessa muodostuu ainakin osaksi yhä useammin pykälän 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Heikennyksiä on tarkoitus kompensoida myös etuuksiin tehtävillä tasokorotuksilla, jotka eivät koskisi ilmeisesti kuitenkaan kaikkia nyt leikattaviksi ehdotettuja etuuksia. Joidenkin etuuksien kohdalla kompensaatio olisi vain osittainen. Perustelujen mukaan tasokorotuksista annetaan erillinen hallituksen esitys. Korotusten suuruus ja kohdentuminen ovat siten vielä epävarmoja. – Johtopäätöksenä katson ehdotusten merkitsevän varsin pitkälle menevää puuttumista perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun turvaan. Puuttumisen oikeasuhtaisuus esitettyihin tavoitteisiin nähden on vaikeasti arvioitava asia. Täsmällisen kannan ottaminen edellyttäisi vaihtoehtojen vertailua erityisesti siltä kannalta, onko esitetyt säästötavoitteet mahdollista saavuttaa lievemmin, so. perusoikeuksia vähemmän rajoittavin, keinoin.

Suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 12 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan. Sopijavaltio sitoutuu sen 1 kohdassa ”luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä”. Peruskirjan 13 artiklassa turvataan oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun. Peruskirja on saatettu meillä voimaan lailla (SopS 78/2002). Peruskirjan ratifioidessaan Suomi on sitoutunut noudattamaan kumpaakin mainittua artiklaa. Suomi on sitoutunut myös peruskirjan valvontajärjestelmään, jossa tärkeä rooli on peruskirjan noudattamista valvovalla sosiaalisten oikeuksien komitealla. Ko-

mitea arvioi oikeudellisesti sopimuksen noudattamista sille tehtyjen järjestökantelujen sekä sopijavaltioiden laatimien määräaikaisraporttien johdosta. Vaikka komitean kannanotot eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, niillä on huomattava tosiasiallinen merkitys.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossa 47/2017 vp sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2016 antamaan Suomea koskevaan päätökseen, jossa komitea totesi, ettei työmarkkinatuki täytä matalan tasonsa vuoksi peruskirjan 13 artiklan vaatimuksia[2]. Valiokunta muistutti, että peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut järjestökantelujen järjestelmää koskevaan peruskirjan lisäpöytäkirjaan. Perustuslakivaliokunta totesi suhtautuvansa ”erittäin vakavasti” sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja kehotti valtioneuvostoa ryhtymään pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta (PeVL 47/2017 vp s. 5).

Sosiaalisten oikeuksien komitea antoi jo vuonna 2014 Suomea koskevan päätöksen, jossa se katsoi, että sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat, työttömyysturvan peruspäiväraha ja takuueläke olivat tasoltaan riittämättömät peruskirjan 12 artiklan 1 kohdan vaatimuksiin nähden.[3] Tuoreempaa tulkintaa edustavat komitean kuluvan vuoden tammikuussa esittämät päätelmät Suomen 12. määräaikaisraportin johdosta. Raportti luovutettiin komitealle lokakuussa 2016. Komitea toteaa päätelmissään, etteivät sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat (sairauspäiväraha, äitiysraha) ja työttömyysturvan peruspäiväraha vastaa suuruutensa puolesta edelleenkään peruskirjan 12 artiklan 1 kohdan vaatimuksia. Eläke-etuuksien (työeläke, kansaneläke, takuueläke) se arvioi toisaalta turvaavan ikääntyneille riittävät voimavarat peruskirjan 23 artiklan edellyttämällä tavalla. (Vanhuuden perusteella maksettavia etuuksia tarkastellaan nykyisessä valvontakäytännössä ikääntyneiden henkilöiden oikeutta sosiaaliseen suojeluun koskevan 23 artiklan pohjalta.) Työmarkkinatuen osalta komitea viittaa aikaisempiin päätöksiinsä, joiden mukaan työmarkkinatuki ei täytä tasonsa puolesta peruskirjan 13 artiklan vaatimuksia. Komitea toteaa tilanteen heikentyneen tässä suhteessa vuoden 2012 jälkeen työmarkkinatukeen vuonna 2016 kohdistuneen leikkauksen johdosta ja kertoo palaavansa asiaan seuraavissa päätelmissä.[4]

Sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoja on selostettu ja arvioitu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 12–14). Komitean tuoreimpiin päätelmiin perusteluissa ei viitata. Perustelujen mukaan ”Suomi jatkaa rakentavaa vuoropuhelua komitean kanssa” (s. 15). Toistaiseksi komiteaa ei ole kuitenkaan saatu vakuuttuneeksi siitä, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä täyttää peruskirjan vaatimukset. Sosiaalisten oikeuksien komitean johtopäätöksiä on sen vuoksi pidettävä nähdäkseni pätevinä, ja niihin on suhtauduttava vakavasti.

Pulmaksi näyttäisivät edellä todetun perusteella muodostuvan erityisesti työttömyysetuudet ja niihin kohdistuvat leikkausehdotukset. Myös sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahoja on pidetty sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä riittämättöminä. Ehdotettu indeksijäädytys merkitsisi niihinkin kohdistuvaa heikennystä. Perustelujen mukaan vähimmäispäivärahoja aiotaan esittää

[2] Komitean päätös 8.12.2016: https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-108-2014-dadmissandmerits-en%22]}.
[3] Komitean päätös 9.9.2014: https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-88-2012-dmerits-en%22]}.
[4] Ks. European Committee of Social Rights. Conclusions 2017, Finland. January 2018 s. 14–15, 21–23, 32–33. (https://um.fi/documents/35732/0/12.+uudistettu+raportti%2C+lokakuu+2016+p%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t.pdf/333396f8-8b5b-2f8f-e1ac-aa572135925d)

korotettavaksi ”likimain työmarkkinatuen tasolle” vuoden 2019 alusta lukien (s. 8). Korotus olisi vähimmäispäivärahojen nykyiseen tasoon nähden huomattava mutta ei ilmeisesti riittävä sosiaalisen peruskirjan kannalta. Sen huomioon ottamista tässä yhteydessä rajoittaa lisäksi se, ettei asiaa koskevaa hallituksen esitystä ole vielä annettu.

Perustuslakivaliokunnan muotoilemiin perusoikeuksien rajoitusperusteisiin kuuluu, etteivät rajoitukset ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Myös sosiaaliseen perusoikeuteen kohdistuvan heikennyksen tulee täyttää tämä vaatimus. Näkemykseni mukaan hallituksen esitys ei tätä rajoitusedellytystä täytä.

Tampereella 12. marraskuuta 2018

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori