Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp).

Esityksen mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027. Ehdotettu uusi laki koskisi useita perustuslain 19 §:n 2-4 momentin perustuslaillisten toimeksiantojen alaan kuuluvia sosiaalisia etuuksia Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahaetuudet, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusraha ja nuoren kuntoutusraha sekä työttömyysturvalain mukaiset etuudet toteuttavat 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentulon turvaa- Lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa säädetyt etuudet puolestaan toteuttavat 19 §:n 3 momentin ja asumistuki 4 momentin mukaista toimeksiantoa. Opintotukilain mukaisten etuuksien valtiosääntöoikeudellinen kiinnekohta on perustuslain 16 §:n 2 momentissa. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaisella vastaanottorahalla ja käyttörahalla taas pyritään turvaamaan perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo. Lisäksi eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että asumistuessa huomioon otettavien lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määriä, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä ei

tarkistettaisi vuosina 2024–2027. Asumistuki toteuttaa 19 §:n 4 momentin mukaista oikeutta asuntoon.

Lait olisivat voimassa vuoteen 2027 saakka, kuitenkin siten, että mikäli kansaneläkeindeksin pisteluku on jonain lakien voimassaolovuotena vähintään 2009, lakia sovellettaisiin vain sen vuoden loppuun. Ehdotetun lain vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseen tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia.

Myös tämän lakiesityksen yhteydessä on syytä tarkastella yhtäältä ihmisoikeussopimusten merkitystä kansallisen perustuslain tulkinnassa ja toisaalta heikennyskieltovaikutusta, joka on perustuslain 19 §:ssä säädettyjen perustuslaillisten toimeksiantojen kääntöpuoli.

Ihmisoikeussopimusten merkitys kansallisten perusoikeussopimusten tulkinnassa

Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen keskeisiä lähtökohtia oli, että kansallisia perusoikeussäännöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa on otettava huomioon Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräykset. Lähtökohtana on, että kansalliset perusoikeudet tarjoavat vähintään saman suojan kuin vastaavat ihmisoikeudet. Ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansallisen perusoikeussuojan minimitason. Ihmisoikeussopimusten tulkinnan puolestaan vahvistavat niiden valvontaelimet. Niin sanottujen vapausoikeuksien toteutumista valvovat YK:n ihmisoikeuskomitea (YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (Euroopan ihmisoikeussopimus), taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) toteutumista puolestaan YK:n TSS-komitea (YK:n TSS-oikeussopimus) ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (Euroopan sosiaalinen peruskirja). Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotoilla on siten paitsi kansainvälisoikeudellista myös välitöntä valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Näitä tulkinnallisia lähtökohtia on noudatettu myös perustuslakivaliokunnassa, jonka lausunnoissa – ja lisääntyvästi myös hallituksen esityksissä – on asianomaisissa yhteyksissä selostettu sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että YK:n

ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytäntöä. Tämä käytäntö on myös pyritty ottamaan huomioon kansallisten perusoikeussäännösten tulkinnassa edellä esittämieni lähtökohtien mukaisesti. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tai hallituksen esityksissä on vedottu merkittävästi vähemmän TSS-oikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytäntöön.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä on selostettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten Suomea koskevia kannanottoja seikkaperäisemmin kuin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä niin ikään olevassa toimeentulotukea koskevassa esityksessä 58/2023 vp. Sen sijaan esityksessä ei ole avattu valvontaelinten heikentämiskieltoa koskevia yleisiä lähtökohtia. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan, että 5.3.2021 hyväksymissään loppupäätelmissä (E/C.12/FIN/CO/7) YK:n TSS-oikeuskomitea katsoi muun muassa, että vuosina 2015–2019 toteutetut etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista TSS-sopimuksen sosiaaliturvaa koskevan 9 artiklan kannalta riittämättömiä. Komitea edellytti, että Suomi varmistaa sosiaalietuuksien riittävyyden. Kun leikkauksia harkitaan esimerkiksi julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, on komitean mukaan varmistettava, että a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

Komitea kehotti Suomea perehtymään yleiskommenttiinsa nro 19 oikeudesta sosiaaliturvaan vuodelta 2007 sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen vuodelta 2012. Yleiskommentissa ja puheenjohtajan kirjeessä, joiden sisältöön hallituksen esityksessä ei paneuduta, sosiaaliturvan heikennyksille asetetaan yleisellä tasolla saman tapaisia edellytyksiä kuin Suomea koskevissa päätelmissä. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on puolestaan

soveltamiskäytännössään täsmentänyt heikentämiskieltoa, joka on liitetty Euroopan sosiaalisen peruskirjan sosiaaliturvaa koskevaan 12(3) artiklaan.. Komitea on käyttänyt samantapaisia kriteerejä kuin YK:n TSS-komitea. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on lisäksi painottanut välttämättömyyttä arvioida etuusleikkauksien kokonaisvaikutusta: ”Even if specific restrictive measures are, as such, in conformity with the Charter, their cumulative effect could amount to a violation of Article 12§3 of the Charter.”[1]

Palaan sosiaaliturvan heikentämisen yleisiin edellytyksiin jäljempänä.

Kuten nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi tuoreimman ratkaisunsa Suomen perusturvaetuuksien ja toimeentulotuen tasosta helmikuussa 2023. Aikaisempia kannanottojaan vastaavasti komitea katsoi, että Suomi rikkoi Euroopan sosiaalisen peruskirjan sosiaaliturvaetuuksia (vrt.) koskevaa 12(1) artiklaa, joka vertautuu lähinnä Suomen perustuslain perustoimeentulon turvaa koskevaan 19.2 §:ään, sekä sosiaaliavustusta ja lääkintäapua koskevaa 13(1) artiklaa, joka puolestaan vertautuu Suomen perustuslain ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaan 19.1 §:ään. Hallituksen esityksessä on selostettu komitean arvioissaan käyttämiä lähtökohtia ja Suomen hallituksen komitealle esittämää käsitystä etuustason riittävyydestä. Komitean mukaan sosiaaliturvaetuuden taso on liian alhainen, jos se jää alle 50 %:n kyseisen maan mediaanitulosta. Jos etuus alittaa tämän rajan mutta on kuitenkin yli 40 % mediaanitulosta, arviossa voidaan ottaa huomioon myös täydentäviä etuuksia. Komitea totesi, että Suomen sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan, kuntoutusrahan, työttömyysturvan peruspäivärahan ja takuueläkkeen taso alitti 40 % ekvivalentista mediaanitulosta. Siksi näiden etuuksien taso oli ilmeisen riittämätön peruskirjan 12 artiklan 1 kappaleen vaatimusten kannalta. Komitea tähdensi tuoreessa ratkaisussaan, että kaiken tyyppisten kotitalouksien saamien etuuksien kokonaismäärän tulee saavuttaa komitean määrittämät kynnysarvot. Komitea huomautti, että esimerkiksi asumistuen ja muiden täydentävien etuuksien saannissa on huomattavia eroja eri kotitalouksien välillä. Komitean mukaan tulisikin

[1] Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd

osoittaa, että kaikki etuudensaajat kotitaloutensa tyypistä riippumatta saavat peruskirjan 12 artiklan 1 kappaleen edellyttämät riittävät etuudet.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan 47/2017 vp ja 40/2018 vp korostanut, että se suhtautuu ”erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin”. Valiokunta katsoi jälkimmäisessä lausunnossaan, että valtioneuvoston tuli pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Tällaista tarkastelua ei ole nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä ei myöskään osoiteta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean edellyttämällä tavalla, että kaikki etuudensaajat kotitaloutensa tyypistä riippumatta saavat peruskirjan 12 artiklan 1 kappaleen kannalta riittävät etuudet.

Heikennyskielto

Sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskielto on suomalaisessa doktriinissa alun perin liitetty PL 19.2 §:ssä tarkoitettuihin perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin. Taustalla oli Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12(3) artiklan soveltamiskäytäntö, jossa heikennyskielto on johdettu valtioiden velvollisuudesta kehittää asteittain sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan ohella myös YK:n TSS-oikeuskomitean sosiaaliturvaa koskevan 9 artiklan soveltamiskäytännössä on lähtökohdaksi otettu kielto heikentää sosiaaliturvan jo saavutettua tasoa.

Suomalaisessa doktriinissa heikennyskieltoa on pidetty 19.2 §:n toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolena. Perustuslakivaliokunta ei ole viime vuosien lausuntokäytännössään käyttänyt heikennyskielto-termiä. Sen sijaan se on toistuvasti etuusleikkauksia tarkastellessaan huomauttanut, että ”niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä” ja että ”tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa” (esim. PeVL 32/2014 vp, 19/2016 vp ja 47/2017 vp). Viittaukset perustuslaillisiin toimeksiantoihin tarkoittavat itse asiassa toimeksiantojen kääntöpuolta eli heikennyskieltoa. Perustuslain 19 § 3 ja 4 momenttiinkin liittyy 2 momentin tavoin toimeksiantovaikutus. Johdonmukaista onkin, että perustuslakivaliokunta on käytännössään laajentanut heikennyskiellon koskemaan

tietyssä laajuudessa myös 19.3 §:n alaan kuuluvaa lapsilisäjärjestelmää (PeVL 11/2015 vp) ja 19.4 §:n alaan kuuluvaa asumistukea (PeVL 51/2017 vp). Tämä on johdonmukaista myös sikäli, että 19 §:n 3 ja 4 momentin alaan kuuluvat perhe- ja asumisetuudet ovat saaneet myös 2 momentissa. tarkoitettua perustoimeentulon turvaa toteuttavia tehtäviä.

Sen sijaan perustuslakivaliokunta ei ole 19.1 §:ää tai toimeentulotuen leikkauksia koskevissa kannanotoissaan havaitakseni vedonnut heikennyskieltoon. Vastaavasti myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean soveltamiskäytännössä heikennyskieltovaikutus on liitetty 12 artiklan alaan kuuluviin sosiaaliturvaetuuksien mutta ei sen sijaan 13 artiklassa tarkoitettuun sosiaaliavustukseen ja lääkintäapuun. Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan tarkoittama oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkintäapuun samoin kuin Suomen perustuslain 19.1 §:n tarkoittama oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ovat ehdottomia oikeuksia, joita ei saa lainkaan rajoittaa. Sikäli kuin toimeentulotuessa on kyse 19.1 §:ssä tarkoitetusta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömästä toimeentulosta, sitä ei voida lainkaan heikentää tavallisella lailla, eikä Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan 13 artiklan vuoksi edes perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla.

Kuten uuden vammaispalvelulain voimaantulon siirtämistä koskevassa hallituksen esityksessä 9/2023 vp todettiin, heikentämiskiellosta poikkeamisen on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Tähän sinänsä oikeaa lähtökohtaan on lisättävä, että näitä edellytyksiä täsmentävät ja täydentävät ihmisoikeussopimusten valvontaelinten heikennyksille asettamat vaatimukset. Ihmisoikeussopimusten ja kansallisten perusoikeussäännösten suhdetta koskevien yleisten lähtökohtien mukaisesti nämä. vaatimukset ovat niin ikään noudatettavina, kun sosiaalisia etuuksia leikkaavia lakiehdotuksia arvioidaan Suomen perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp vahvistettuihin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin myös kuuluu, että rajoitukset ovat Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

YK:n TSS-oikeuskomitea on kehottanut Suomea perehtymään yleiskommenttiinsa nro 19. Yleiskommentin kohdassa 42 heikennyksille asetettavat vaatimukset täsmennetään seuraavasti:

42. There is a strong presumption that retrogressive measures taken in relation to the right tosocial security are prohibited under the Covenant. If any deliberately retrogressive measures are taken, the State party has the burden of proving that they have been introduced after the most careful consideration of all alternatives and that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant, in the context of the full use of the maximum available resources of the State party. The Committee will look carefully at whether: (a) there was reasonable justification for the action; (b) alternatives were comprehensively examined; (c) there was genuine participation of affected groups in examining the proposed measures and alternatives; (d) the measures were directly or indirectly discriminatory; (e) the measures will have a sustained impact on the realization of the right to social security, an unreasonable impact on acquired social security rights or whether an individual or group is deprived of access to the minimum essential level of social security; and (f) whether there was an independent review of the measures at the national level.

Näitä vaatimuksia vielä täydentää TSS-komitean puheenjohtajan jäsenvaltioille lähettämä kirje, johon komitea on niin ikään kehottanut Suomea perehtymään.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on puolestaan soveltamiskäytännössään täsmentänyt heikentämiskieltoa, joka on liitetty Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(3) artiklaan. Komitea on käyttänyt samantapaisia kriteerejä kuin YK:n TSS-komitea. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on lisäksi painottanut välttämättömyyttä arvioida etuuksiin kohdistuvien leikkauksien kokonaisvaikutusta: ”Even if specific restrictive measures are, as such, in conformity with the Charter, their cumulative effect could amount to a violation of Article 12§3 of the Charter.”[2]

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on korostettu, että sosiaalisia oikeuksia toteuttavaa etuusjärjestelmää kehitetään taloudelliset voimavarat sekä julkisen talouden ja kansantalouden tila huomioon ottaen ja että erityisesti laskusuhdanteessa menovähennysten välttämättömyys voi olla hyväksyttävä peruste myös sosiaalisia perusoikeuksia toteuttaviin etuuksiin kohdistuville leikkauksille. Samalla valiokunta on kuitenkin edellä esittämälläni tavalla viitannut sosiaalisten perusoikeuksien toimeksiantovaikutukseen, joka on otettava huomioon leikkauksia kohdennettaessa. Menoleikkauksissa sosiaalisten perusoikeuksien on määrä toimia eräänlaisina käänteisinä priorisointisääntöinä: sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavia etuuksia tulisi heikentää vasta silloin, kun riittäviä säästöjä ei kerry muista mahdollisista

[2] Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd

meni leikkauksista. Tämä vastaa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa välttämättömyyden vaatimusta.

Hallituksen esityksessä ei perustella indeksijäädytysten välttämättömyyttä tai oikeasuhtaisuuutta siten kuin perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten vahvistamat kriteerit edellyttävät. Perustuslain 19 §:n turvaamien sosiaalietuuksien leikkaamista voidaan edellä toteamani mukaisesti pitää välttämättömänä vain, jos voidaan osoittaa, että muut menoleikkaukset eivät ole mahdollisia. Myös YK:n TSS-oikeuskomitea on vaatinut, että ennen kuin sosiaaliturvaa leikkaa muut vaihtoehdot tutkitaan huolellisesti. Tällaista tarkastelua Hallituksen esitykseen ei sisälly perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja kansainvälisten TSS-oikeussopimusten edellyttämää vaihtoehtojen tarkastelua. Hallitus perustelee tätä sillä, että ”kansaneläkeindeksiin ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädyttäminen vaalikaudeksi perustuu hallitusohjelmaan, joten jäädyttämiselle vaihtoehtoisten toimenpiteiden osalta ei ole tehty vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia”. Hallitusohjelma ei voi yksin olla perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämä hyväksyttävä peruste, eikä se myöskään voi osoittaa ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyttä siten, että vaihtoehtoja ei esityksessä tarvitsisi perustella.

YK:n TSS-oikeuskomitea on Suomea koskevassa kannanotossaan edellyttänyt, että sosiaalietuuksien leikkaukset ovat väliaikaisia. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ilmeisestikin vastauksena väliaikaisuuden vaatimukseen, että ”ehdotettu indeksitarkistusten jäädytys olisi määräaikainen, jonka jälkeen palattaisiin voimassa olevan lain mukaiseen tarkistusmenettelyyn”. Leikkaukset eivät lain lainmuutoksen määräaikaisuudesta huolimatta olisi väliaikaisia vaan aikaisempien indeksijäädytysten tavoin pysyviä.

Hallituksen esityksestä puuttuu niin ikään hallituksen säästöohjelmaan kuuluvien sosiaalietuuksien leikkausten kokonaisvaikutusten arviointi. Perustuslakivaliokunta samoin kuin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat vakiintuneesti edellyttänyt samanaikaisten leikkausten vaikutusten yhteisarviointia. Tätä puutetta ei korvaa hallituksen eduskunnalle toimittama sosiaali- ja terveysministeriön muistio. Kokonaisvaikutukset ovat olennaisen tärkeitä, kun arvioidaan, loukkaavatko leikkaukset sosiaalisen perusoikeuden ydinsisältöä.

Neljälle vuodelle ajoittuvan indeksileikkauksen vaikutukset eri edunsaajaryhmien taloudelliseen asemaan voivat jo sinänsä olla merkittäviä, vaikka niille ehdotetaankin ylärajaksi 10, 2 % etuuksien ja rahamäärien reaalisesta tasosta. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsittelemät indeksijäädytykset ovat olleet voimassa vain vuoden kerrallaan, eikä niitä koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja voida suoraan siirtää nyt käsiteltävän esityksen tarkasteluun.

Hallituksen esityksessä on todettu perustuslakivaliokunnan kantana, että heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perusoikeus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. Hallituksen viittaamassa lausunnossa 14/2015 vp ei kuitenkaan ollut kyse perustuslain 19 §:n mukaisista sosiaalisista vaan 16 §:n suojaamista sivistyksellisistä perusoikeuksista. Lisäksi yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyvä oppi ydinalueen suojasta koskee vain perusoikeuksia mutta ei ihmisoikeuksia (tässä suhteessa perustuslakivaliokunnan tekemä rinnastus perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä on huolimaton ja on syytä korjata). Ihmisoikeusvelvoitteita ei saa lainkaan loukata, eikä niihin sovelleta ydinalueoppia. Ihmisoikeusvelvoitteet asettavat TSS-oikeuksissakin minimitason, jota kansalliset sosiaalietuuksien leikkaukset eivät saa alittaa. Asian voi ilmaista niinkin, että ihmisoikeusvelvoitteet määrittelevät osaltaan heikennyksiltä suojattua perusoikeuksien ydinsisältöä. Kuten olen edellä jo todennut, sekä YK:n TSS-oikeuskomitea että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat pitäneet Suomen sosiaaliturvaetuuksien tasoa riittämättömänä. Hallituksen esityksessä leikkausten vaikutuksia ei ole lainkaan arvioitu Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean soveltaman laskentakaavan kannalta ja erilaisten kotitalouksien mukaan eriteltyinä.

Ihmisoikeussopimusten ja niiden soveltamiskäytännön määrittelemän minimitason ohella ydinalueen suojaa on tarkasteltava perustuslain 19.2 §:n alaan kuuluvien perustoimeentulon turvaa toteuttavien etuuksin ja 19.1 §:n tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa takaavan viimesijaisen toimeentulotuen välisen suhteen kannalta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan useasti esittämään kannanottoon, jonka mukaan ”perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tämän vuoksi ”perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei … voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta

turvasta”. Hallitus myös kertoo perustuslakivaliokunnan korostaneen, että ettei ”perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp)”.

Hallituksen mukaan ”vähimmäismääräiset perusturvaetuudet ovat edelleen – ehdotetusta jäädytyksestä huolimatta – nettomääräisesti perustoimeentulotukea suuremmat ja niitä saavat henkilöt ovat lähtökohtaisesti oikean etuusjärjestelmän piirissä”, eivätkä ”ehdotetut muutokset … siten aiheuta mitään periaatteellista muutosta viimesijaisen turvan ja perusturvaetuuksien välillä”. Hallitus kuitenkin myöntää, että ”esitetyt muutokset tulevat … jossain määrin lisäämään etuudensaajien toimeentulotuen tarvetta, kuten esityksen vaikutusarvioita koskevassa kohdassa on todettu”. Vaikutusarvion mukaan valtion toimeentulotukimenot kasvaisivat indeksijäädytyksen vuoksi 40 miljoonalla eurolla. Sitä, että yhä useampi perustoimeentulon turvaa toteuttavaa etuutta nauttiva joutuvan tukeutumaan viimesijaista turvaa toteuttavaan toimeentulotukeen, tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että leikkaukset kajoavat perustuslain 19.2 §:n takaaman turvan ydinalueelle.

Vastaanottoraha ja käyttöraha

Nyt ehdotetulla indeksijäädytyksellä ei olisi vaikutusta toimeentulotukeen. Sen sijaan se vaikuttaisi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaiseen vastaanottorahaan ja käyttörahaan. Näiltä osin hallituksen esitystä tulee tarkastella perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Tämä perustuslainkohta takaa jokaiselle oikeuden ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hallituksen esityksen puutteisiin kuuluu, että siinä ei ole arvioitu, takaavatko vastaanottoraha ja käyttöraha indeksijäädytyksen jälkeen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon siten kuin perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää.

Vastaanottoraha eriytettiin vuonna 2011 toimeentulotuesta. Tällöin sen tasoksi määriteltiin 70 % toimeentulotuesta. ”Ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon” määrittelemisen osalta viittaan perustuslakivaliokunnalle

24.10.2023 antamaani lausuntoon hallituksen esityksestä 58/2023 vp. Tässä lausunnossani totesin, että käsitettä ei voida samaistaa pelkästään biologisten elintoimintojen jatkuvuuden turvaavaan ”eksistenssiminimiin”; ihmisarvoiseen elämään kuuluu muutakin kuin biologiset elintoiminnot. Viittasin myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoihin, joissa Suomen toimeentulotuen tasoa on pidetty Euroopan sosiaalisen peruskirjan sosiaaliavustusta koskevan 13(1) artiklan kannalta liian alhaisena.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on, esityksestä 58/2023 vp poiketen, selostettu lausunnonantajien kritiikkiä. Lainaan esitystä

Muutamassa lausunnossa (Kela, maahanmuuttovirasto, sisäministeriö) todettiin, että vastaanottorahan tarkistuksen jäädyttäminen heikentää vastaanottorahaa saavien taloudellista asemaa entisestään toimeentulotuen saajiin nähden. Vastaanottoraha on kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävä viimesijainen etuus, eikä näillä henkilöillä ole oikeutta saada Kelan myöntämiä muita sosiaalietuuksia tai toimeentulotukea. Sisäministeriö on todennut lisäksi, että eroa tulee kasvattamaan myös parhaillaan valmistelussa oleva, hallitusohjelman mukainen hanke, jossa vastaanottorahan määrä pienennetään perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin. Indeksitarkistusten jäädytyksen ja vastaanottorahan pienentämistä koskevan hankkeen yhteisvaikutus vastaanottorahan määrään ja asiakkaiden toimeentulon turvaan tulee olemaan merkittävä. Olisi tärkeää, että näitä kumuloituvia vaikutuksia tarkasteltaisiin yhtenä kokonaisuutena.

Lainvalmistelu

Toistan 24.20.2023 esittämäni humautukset hätiköidystä lainvalmistelusta, lyhyestä lausuntoajasta, avoimen ja osallistavan lainvalmistelun tärkeydestä sekä hallitusohjelman ja hallitusneuvottelujen merkityksestä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Se, että samantapaisia ongelmia liittyy useisiin eduskunnassa käsiteltävänä oleviin, yhteiskuntamme huono-osaisten sosiaalisiin perusoikeuksiin kohdistuviin ja lakiesityksiin, kasaa näiden ongelmien vaikutuksia. Kysymys on demokraattisen oikeusvaltion lainvalmistelun perusteista.

Johtopäätöksiä

Tiivistän keskeiset havaintoni seuraavasti:

1. Heikennyksiltä suojattua sosiaalisten perusoikeuksien ydinsisältöä määrittelevät yhtäältä ihmisoikeussopimukset ja niiden valvontakäytäntö ja toisaalta 19 §:n 2 momentin tarkoittamien etuuksien ja 1 momentin mukaista oikeutta toteuttavan toimeentulotuen suhde.
2. YK:n TSS-oikeuskomitea ja Euroopan sosiaalistenmoikeuksien komitea ovat todenneet Suomen sosiaaliturvaetuuksien nykyisen tason riittämättömäksi
3. Esitykseen ei sisälly Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean edellyttämää tarkastelua Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 12(1) artiklan tarkoittamien sosiaaliturvaetuuksien tasosta. Esityksessä ei myöskään ole perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 40/2018 vp edellyttämää perusteellista tarkastelua sosiaalisen peruskirjan toteutumisesta.
4. Ehdotettu indeksijäädytys siirtää perustoimeentulon turvaa toteuttavien etuuksien saajia viimesijaisen toimeentulotuen piiriin. Indeksijäädytys kajoaisi näiltäkin osin heikennyksiltä suojattu perusoikeuden ydinosaan.
5. Esityksessä ei osoiteta sosiaalisten perusoikeuksien heikennyksiä välttämättömiksi siten kuin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät.
6. Indeksijäädytyksen aiheuttamat sosiaalietuuksien leikkaukset eivät olisi väliaikaisia kuin YK:n TSS-oikeuskomitea on edellyttänyt
7. Esityksessä ei osoiteta, että vastaanottoraha ja käyttöraha turvaisivat indeksijäädytyksen jälkeen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon siten kuin perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää.

Hallituksen esitys nostaa esille useita sosiaalisten perusoikeuksien suojavaikutuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Niihin tulisi suhtautua ”erittäin vakavasti”, siten, kuin perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 40/2018 vp

Helsingissä 7.11.2023

Kaarlo Tuori