Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa esityksiin HE 73-75/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusten arvioinnista (hallituksen esityksissä ja sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”) perustuslain 19.2 §:n kannalta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Aikaisempia kannanottoja

Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisesta TSS-oikeuksien luonteisia perusoikeuksia koskevasta käytännöstä on osoitettavissa useita lausuntoja, joissa korostetaan välttämättömyyttä arvioida eri esitysten kumulatiivisia, kasautuvia, vaikutuksia. Lausunnossaan 32/2014 vp valiokunta tähdensi, että ”nyt ehdotetun lapsilisän alentamisen osalta on kuitenkin otettava huomioon myös se yhteisvaikutus, joka näillä melko lyhyen ajanjakson kuluessa toteutetuilla ja toteutettavilla leikkauksilla on perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi”. Lausunnossaan 60/2014 vp valiokunta puolestaan piti ”hallituksen esitysten ajoittamiseen liittyvää menettelyä ongelmallisena, koska tämänkaltaisessa tilanteessa perustuslakivaliokunta joutuu arvioimaan esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esityksistä mahdollisesti aiheutuvia kumulatiivisia vaikutuksia”. Lausunnossaan 19/2016 vp valiokunta viittasi aikaisempaan käytäntöönsä, jossa se on ”todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi”. Valiokunta huomautti, että ”samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan

tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti". Lausunnossaan 47/2017 vp valiokunta katsoi, että valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta piti "tarpeellisena toistaa käsityksensä siitä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 60/2014 vp, s. 3/II)". Valiokunta huomautti, että "samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 3)". Valiokunta korosti, että "indeksileikkausten yhteydessä on lisäksi otettava huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset". Perustuslakivaliokunnan mukaan "valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp, s. 4)".

Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien valvontakäytännössä, joka koskee Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan heikennyskieltovaikutusta, on korostettu tärkeyttä arvioida heikennysten kumulatiivista vaikutusta. Komitea on todennut, että "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] Myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät kumulatiivista vaikutusarviointia. Ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen kuuluu perusoikeuksien yleisisiin rajoitusedellytyksiin, joita on noudatettava myös heikennettäessä sosiaalisia perusoikeuksia, kuten PL 19.2 §:n takaamaa oikeutta perustoimeentulon turvaa, toteuttavia etuuksia.

[1] https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/updated-digest-of-the-case-law-of-the-european-committee-of-social-rights

Välttämättömyys tarkastella esitysten 73-75/2023 vp kumulatiivisia vaikutuksia

Nyt käsiteltävänä olevat lakiesitykset heikentävät perustuslain 19 §:n takaamien sosiaalisten perusoikeuksien jo saavutettua tasoa. Niitä on arvioitava sosiaalisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toimeksiantovaikutusten kääntöpuolena olevan heikennyskiellon kannalta. Heikennyskiellosta poikkeamiseen on puolestaan sovellettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Näihin edellytyksiin kuuluvat ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamisen ohella muun muassa oikeasuhtaisuus ja perusoikeuden. ydinosan suoja. Sitä, täyttyvätkö oikeasuhtaisuuden ja ydinalueen suojan vaatimukset, ei puolestaan voida arvioida ottamatta huomioon samanaikaisesi käsiteltävänä olevien leikkausten kokonaisvaikutusta.

Oikeasuhtaisuutta punnittaessa toisessa vaakakupissa ovat lakiehdotuksella saavutettavat, hyväksyttävää tavoitetta palvelevat hyödyt, toisessa vaakakupissa taas vaikutukset etuuksien hakijoiden ja saajien toimeentuloon. Nyt käsiteltävillä esityksillä on kasautuvia, kumuloituvia vaikutuksia, jotka on otettava huomioon esitysten valtiosääntöoikeudellisessa ja ihmisoikeuksia mittapuuna käyttävässä arvioinnissa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean toteamus, jonka mukaan "*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*", voidaan siirtää *mutatis mutandis* kansalliseen valtiosääntöoikeudelliseen, esimerkiksi perustuslain 19 §:n 2 momenttiin nojautuvaan arviointiin.

Kumulatiiviset vaikutukset on otettava huomioon myös arvioitaessa perusoikeuden, kuten perustuslain 19 §:n 2 momentin takaaman perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden, ydinosan suojaa. Ihmisoikeussopimusten takaamiin oikeuksiin ei sen sijaan sovelleta oppia ydinosan suojasta. Ihmisoikeusvelvoitteita on noudatettava sellaisinaan eikä vain näiden ydinosaa.

Olen aikaisemmissa valiokunnalle antamissani lausunnoissa perustellut, että perustuslain 19.2 §:n takaaman perusoikeuden heikennyksiltä suojattua ydinosaa määrittelevät euromääräisen minimitason ohella yhtäältä ihmisoikeusvelvoitteet ja toisaalta 19.2 §:n suhde viimesijaiseen toimeentuloturvaan, joka osaltaan toteuttaa

perustuslain 19.1 §:n takaamaa oikeuttaa *ihmisarvoisen* elämän edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että ”perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” ja että ”perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei … voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta”. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, 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 esityksissä 73-75/ 2023 vp todetaan, että ehdotettujen heikennysten vuoksi yhä useampi ensisijaista etuutta nauttiva joutuu turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan eli toimeentulotukeen. Tämän ensisijaisten etuuksien, kuten 19.2 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulon turvaa toteuttavien etuuksien, ja viimesijaisen toimeentuloturvan suhdetta muuttavan vaikutuksen merkittävyyttä voidaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioida vain kumulatiivisesti. Ilmeistä on, että jo yksittäisten esitysten – ennen kaikkea esitysten 73 ja 75/2023 vp – vaikutukset ovat merkittävät, kumulatiivisista vaikutuksista puhumattakaan.

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa käsiteltävänään olevan asian perustuslain mukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimuksiin. Kun perustuslakivaliokunta ottaa arvioitavanaan olevan esityksen käsittelyssä huomioon myös muiden samanaikaisesti käsiteltävinä olevien esitysten heikennysvaikutukset, tämä ei merkitse sitä, että valiokunta menisi jossakin mielessä käsiteltävänä olevan asian ulkopuolelle. Kysymys on siitä, että perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevan asian – hallituksen esityksen – perustuslain mukaisuutta ja suhdetta ihmisoikeussopimukseen ei voida arvioida perustuslain 74 §:n edellyttämällä tavalla ottamatta huomioon myös muiden samanaikaisesti käsiteltävänä olevien esitysten saman suuntaisia, kumulatiivisia, vaikutuksia.

Vaihtoehdot kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamiseksi

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan osoittanut kumulatiiviset vaikutusarvioinnit ensisijaisesti hallituksen tehtäväksi. Hallitus ei kuitenkaan ole esityksissään 73-75/2023 vp noudattanut perustuslakivaliokunnan toistuvasti esittämää ohjeistusta. Esitysten puutteita ei paikkaa sosiaali- ja terveysministeriön muistio, jossa ei lainkaan tarkastella esitysten kumulatiivisia vaikutuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten oikeasuhtaisuuden ja ydinosan suojan, noudattamisen kannalta.

Perustuslakivaliokunnalla on kaksi mahdollisuutta ottaa heikennysten kumulatiivinen vaikutus siten kuin kansallinen perustuslaki ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät. Kumulatiiviset vaikutukset voidaan ottaa huomioon joko kustakin esityksestä erikseen annettavissa lausunnoissa tai sitten esitysten käsittely voidaan yhdistää siten, että kumulatiiviset vaikutukset otetaan huomioon esityksistä annettavassa yhteisessä lausunnossa. Asioiden yhdistämiselle ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Niinpä valiokunta antoi vuoden 2017 valtiopäivillä yhteisen lausunnon viidestä sote-uudistusta koskevasta lakiesityksestä (PeVL 2672017 vp).

Perustuslakivaliokunnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta tehdä itse valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin edellyttämää selvitystä käsiteltävänään olevien esitysten kokonaisvaikutusten. Tämä on – kuten olisi ollut jo alun alkaenkin – valtioneuvoston ja sen asianomaisten ministeriöiden asia. Selvitys voidaan antaa uutena tai täydentävänä esityksenä taikka – jos tämä katsotaan riittäväksi – käsiteltäviin esityksiin liittyvänä erillisenä muistiona.

Sysmässä 22.11.2023

Kaarlo Tuori