

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

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 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 edeä esittämien lähtökohtien mukaisesti. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tai hallituksen esityksissä on vedottu merkittävästi vähemmän TSS-oikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytäntöön.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on mainittu, että ”kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannanottoja”. Mutta nämä kannanotot samoin kuin valvontaelinten yleiskommentit on sivuutettu kansallisen perustuslain tulkinnassa, eikä yleiskommentteja ole vaivauduttu edes selostamaan. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan, että YK:n TSS-komitean viimeisimpiä, 5.3.2021 hyväksyttyjä loppupäätelmiä (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea katsoi päätelmissään 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 pidäytyminen 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 ydinosaa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Komitea kehotti Suomea perehtymään yleiskommenttiin nro 19 vuodelta 2007 oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen vuodelta 2012. Yleiskommentissa ja puheenjohtajan kirjeessä, joista kumpaakaan hallituksen esityksessä ei selosteta, sosiaaliturvan heikennyksille asetetaan yleisellä tasolla saman tapaisia edellytyksiä kuin Suomea koskevissa päätelmissä. Näihin edellytyksiin ei hallituksen esityksessä enää palata.

Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi tuoreimman ratkaisunsa Suomen perusturvaetuuksien ja toimeentulotuen tasosta helmikuussa 2021. Aikaisempaa, vuonna 2014 tekemäänsä päätöstä vastaavasti komitea katsoi, että Suomi rikkoi Euroopan sosiaalisen peruskirjan sosiaaliturvaetuuksia (vrt. Suomen perustuslain 19.2 §) koskevaa 12(1) artiklaa sekä sosiaaliavustusta ja lääkintäapua (vrt. Suomen perustuslain 19.1 §) koskevaa 13 artiklaa. Hallituksen esityksessä 160/2018 vp on selostettu Suomen hallituksen komitean kannanotosta poikkeavaa käsitystä etuustason riittävydestä. Komitean tuorein ratkaisu kuitenkin osoittaa, että Suomen esittämät perustelut eivät ole sitä vakuuttaneet. Lausunnossaan 40/2018 vp perustuslakivaliokunta toisti jo aikaisemmin (PeVL 47/2017 vp) esittämänsä toteamuksen, että se suhtautuu ”erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin”. Samalla se katsoi, että valtioneuvoston tuli pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Tällaisista tarkastelusta ei ole jälkiä nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksissä 73 ja 75/2023 vp ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntöä on selostettu nyt käsiteltävänä olevaa esitystä laajemmin. Tämä ei kuitenkaan poista nyt käsiteltävänä olevan esityksen puutteita. Ennakoivasti voi todeta, että esityksissä 73 ja 75/2023 vp toistetaan Suomen hallituksen kanta, joka ei ole vakuuttanut Euroopan sosiaalisten perusoikeuksien komiteaa.

Oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Perusoikeusvaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä vastaavasti hallituksen esityksen perusteluissa täsmennetään perustuslain 19 §:n 1 momentin takaamaa oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon eksistenssiminimin käsitteen avulla. Tätä käsitettä käytettiin jo hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä (HE 309/1993). Pidän käsitettä lapsuksena, joka perustuslakivaliokunnan olisi aika korjata. Eksistenssiminimin käsite viittaa biologisen elämän jatkuvuuteen ja sivuuttaa määreen ”ihmisarvoinen”. Perustuslain 19 §:n 1 momentti ei takaa subjektiivisena oikeutena vain ”elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa” vaan ”ihmisarvoisen elämän kannalta

välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Asunnoton saattaa selvitä hengissä mutta asunnottoman elämää ei voi pitää ihmisarvoisena. Biologisten elintoimintojen jatkuvuus ei vielä takaa ihmisarvoista elämää.

Ihmisarvon kunnioittamisesta on yhä selvemmin tullut ihmisoikeus- ja perusoikeusjärjestelmien perusarvo, jota on syytä painottaa myös Suomen perusoikeuksien tulkinnassa. Ihmisarvo on esimerkiksi nostettu Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 1 artiklaksi: ”Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.” Ihmisarvon loukkaamattomuus on myös erotettu pelkästä elämän loukkaamattomuudesta, josta on määrätty peruskirjan 2 artiklassa.” Suomen perusoikeusluvussa oikeus elämään on puolestaan erotettu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellosta (PL 7 §). Perusoikeusuudistuksen valmistelussa torjuttiin ehdotus nykyistä PL 19.1 §:ää vastaavan säännöksen sijoittamisesta oikeutta elämään koskevan säännöksen yhteyteen. Esitöissä kyllä viitataan näiden säännösten väliseen yhteyteen, mutta tätä ei voi tulkita niin, että oikeus elämään tyhjentäisi PL 19.1 §:n sisällön.

PL 19.1 §:ssä nykyisin olevan säännöksen lähin esikuva ja vastine, jonka kautta kansallista perustuslakiamme on tulkittava, on Euroopan sosiaalisen peruskirjan sosiaaliavustusta ja lääkintäapua koskeva 13 artikla. Artiklan 1. kohdassa sopimuspuolet sitoutuvat ”varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa”. Sopimuksen soveltamiskäytännössä ”riittävän avun” on katsottu tarkoittavan apua, joka mahdollistaa ”a decent life”. Tämä ilmaus voidaan rinnastaa PL 19.1 §:n käyttämään ilmaukseen ”ihmisarvoinen elämä”. Soveltamiskäytännössä on käytetty myös käsitettä ”basic needs” eli perustarpeet.¹ On kuitenkin selvää, että ”perustarpeilla” on tarkoitettu jotain muuta kuin biologisia perustarpeita. Euroopan TSS-oikeuskomitea katsoi vuonna 2021 antamissaan ratkaisuissa, että Suomi oli rikkonut paitsi peruskirjan sosiaaliturvaa koskevaa 12.1 artiklaa myös sosiaaliavustuksesta ja lääkintäavusta määräävää 13 artiklaa.

¹ Ks. sosiaalisen peruskirjan soveltamiskäytännöstä Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>

Katson yllä esittämilläni perusteilla, että hallituksen esityksen perusteluissa PL 19.1 §:n tarkoittaman ”ihmisarvoisen elämän” sisältöä on tulkittu liian suppeasti, ongelmalliseen eksistenssiminimin käsitteeseen tukeutuen. Eksistenssiminimin käsitteen toistaminen hallituksen esityksissä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kovertaa pala palalta 19.1 §:n tarkoittaman perusoikeuden suojavaikutusta viimesijaisen tuen leikkauksissa ja syventää samalla ristiriitaa 19.1 §:n tulkintakäytännön ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten soveltamiskäytännön välillä. On mahdollista, että tästä käsitteestä irtautuva ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan soveltamiskäytäntöä kunnioittavassa tulkinnassakin voitaisiin todeta, että nykyinen toimeentulotuki sisältää myös sellaisia aineosia, jotka ylittävät ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon. Selvää kuitenkin on, että raja tulisi määritellä toisin kuin nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Heikennyskielto

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei käsitellä erikseen sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskieltovaikutusta. Heikennyskieltovaikutus on suomalaisessa doktriinissa alun perin liitetty PL 19.2 §:ssä tarkoitettuihin perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin. Taustalla oli ennen kaikkea Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12(3) artiklan soveltamiskäytäntö, jossa heikennyskielto johdettiin 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 2 momentin tavoin liittyy 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). 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 tarkoitettusta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömästä toimeentulosta, sitä ei voida lainkaan heikentää tavallisella lailla, eikä Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan 13 artiklan vuoksi edes perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla.

Voidaanko toimeentulotukea sitten leikata heikennyskiellon rajoittamatta niiltä osin kuin se mahdollisesti ylittää perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän tason? Tällainen lopputulos olisi kummallinen: niiltä osin kuin toimeentulotuki toteuttaa 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta, sitä ei voi lainkaan heikentää, kun taas muilta osin sitä voisi heikentää muita sosiaalietuuksia suojaavien rajoitusten estämättä. Sosiaalisia etuuksia on tarkasteltava perustuslain 19 §:n kannalta myös kokonaisuutena, ja kokonaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että toimeentulotukea suojaa PL 19.1 §:n edellyttämän tason ylittäviltä osiltaan vastaavanlainen heikennyskielto kuin pykälän 2-4 momenttien alaan kuuluvia etuuksia. Toimeentulotuella on käytännössä läheinen yhteys 2-4 momenttien alaan kuuluviin etuuksiin: toimeentulotuki täydentää näitä ensisijaisia etuuksia – ennen kaikkea työttömyysturvaa ja asumistukea – ja jos niitä heikennetään, yhä useampi tuensaaja jää viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen varaan. Tällöin toimeentulotuki ei vain täydennä vaan korvaa 2-4 momenttien alaan kuuluvia etuuksia – kuten työttömyysturvaa ja asumistukea – ja täyttää näiden

momenttien mukaisia perustuslaillisia toimeksiantoja. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut, että nykyisin PL 19 §:n vahvistamat sosiaaliset perusoikeudet eivät ole sidoksissa mihinkään olemassa olevaan etuusjärjestelmään. Niinpä on mahdollista, että etuusjärjestelmässä tapahtuu siirtymiä, esimerkiksi siten, että toimeentulotuki saa perustoimeentuloa turvaavia tehtäviä ensisijaisten etuuksien riittämättömyyden vuoksi. Näin onkin jo varsin laajassa mitassa tapahtunut, kuten tiedot toimeentulotukea saavien ensisijaisista etuuksista kertovat. Kun toimeentulotuki turvaa osaltaan PL 19.2 §:ssä tarkoitettua perustoimeentuloa, sitä tulisi koskea saman kaltainen heikennyskielto kuin ensisijaisia etuuksia, kuten työttömyysturvaa.

Johtopäätökseni on ensinnäkin, että ehdottoman heikentämiskiellon alaan kuuluva osuus toimeentulotuesta tulisi määritellä eksistenssiminimin käsitteestä irrottautuen ja *ihmisarvoisen* elämän kannalta välttämättömiä edellytyksiä arvioiden. Näiltä osin heikennyskielto on ehdoton. Hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutusarvion kannalta näyttää ilmeiseltä, että ehdotetulla lainmuutoksella voi olla seurauksia, jotka rikkovat 19.1 §:n ensimmäiseen momenttiin liittyvää ehdotonta heikentämiskielloa. Esityksen mukaan ” hädän saavien asiakkaiden määrä voi lisääntyä”. lisäksi ”taloudellisen tilanteen kiristyminen lisää jonkin verran ohjautumista ruoka-apuun, seurakuntien diakoniatyöhön sekä järjestöjen vapaaehtoisen avun piiriin.” Pidän selvänä, että asunnottomuus ja tarve turvautua ruoka-apuun, seurakuntien diakoniatyöhön sekä järjestöjen vapaaehtoiseen apuun ovat osoituksia siitä, että toimeentulotuki ei enää toteuta PL 19.1 §:n jokaiselle takaamaa oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Viittaus muiden toimijoiden panokseen ihmisarvoisen elämän mahdollistamisessa on ristiriidassa myös tämän julkiselle vallalle perustuslaissa säädetyn velvollisuuden kanssa.

Toinen keskeinen johtopäätökseni on, että sikäli kuin toimeentulotuki arvioinnissa ylittäisi perustuslain 19.1 §:ssä edellytetyn tason siihen tulisi soveltaa vastaavaa heikentämiskielloa kuin pykälän 2-4 momentin suojaamiin ensisijaisiin etuuksiin. Hallituksen esitys ei kuitenkaan, esimerkiksi uuden vammaispalvelulain voimaantulosäännöksen muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä (HE 9/2023

vp) poiketen, sisällä arviota perustuslain 19 §:n suojaamien sosiaalisten oikeuksien heikentämisedellytysten toteutumisesta.

Kuten 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. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin myös kuuluu, että rajoitukset ovat Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

YK:n TSS-komitea 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 to social 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 Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(3) artiklaan liitettyä heikentämiskielloa. 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 leikkauksista. Tämä vastaa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa välttämättömyyden vaatimusta.

Hallitus perustelee toimeentulotukeen kohdistuvia leikkauksia valtiontalouden tasapainottamisen edellyttämällä säästötavoitteella. Laskusuhdanteesta riippumattakin tällaista tavoitetta voidaan pitää perusoikeus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä (asiantuntemukseeni ei kuulu arvioida säästötavoitteen perusteiden paikkansa pitävyyttä). Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan perustella toimeentulotuen leikkauksen välttämättömyyttä tai oikeasuhtaisuutta siten kuin perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten vahvistamat kriteerit edellyttävä. Perustuslain 19 §:n turvaamien sosiaalietuuksien leikkaamista voidaan edellä toteamani mukaisesti pitää välttämättömänä vain, jos voidaan osoittaa, että muut menoleikkaukset eivät ole mahdollisia. Tällaista tarkastelua hallituksen esityksessä ei ole. Esitykseen sisältyvä vaihtoehtojen tarkastelu ei vaatimusta täytä; hallitus esittää vaihtoehtoina vain toisia tapoja leikata toimeentulotuen menoja.

Ehdotetun lainmuutoksen arvioitu säästövaikutus on kokonaistavoitteeseen nähden varsin vaatimaton, millä on merkitystä myös oikeasuhtaisuuden kannalta. Lainmuutoksella olisi syvälle käyviä vaikutuksia varsin huomattavan ihmisjoukon

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

toimeentuloon, asumisoloihin ja jopa asuinpaikkaan. Nyt ehdotetun ”sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin”, mille seikalle perustuslakivaliokunta on myös antanut merkitystä sosiaalietuuksien leikkauksia arvioidessa (PeVL 40/2018 vp). Vaikutuksia, joita vielä lisääisivät hallituksen esittämät muiden sosiaalietuuksien, ennen kaikkea työttömyysturvan ja asumistuen, leikkaukset, ei voida pitää oikeasuhtaisina lainmuutoksella saavutettaviin säästöihin nähden. Niitä ei voida pitää oikeasuhtaisina myöskään lainmuutokselle niin ikään esitetyn työllistämistavoitteen kannalta. Arvioidut työllisyysvaikutukset ovat säästöjen tavoin varsin vaatimattomat, eikä hallitus myöskään kerro, millaisen kausaaliketjun tuloksena nämä vaikutukset toteutuisivat.

Hallituksen esityksen vaikutusarvio on kaiken kaikkiaan hyvin ylimalkainen, eikä siinä eritellä vaikutusten kohdentumista eri ryhmiin, kuten työttömiin, lapsiperheisiin, yksinhuoltajiin, vammaisiin, maahanmuuttajiin jne. Vakava puute on myös se, että vaikutusarviossa ei oteta huomioon kaikkien hallituksen esittämien sosiaalietuuksien leikkausten kokonaisvaikutusta, siitäkin huolimatta, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään toistuvasti edellyttänyt toisiinsa liittyvien etuusleikkausten kokonaisvaikutusten arviointia (ks. PeVL 19/2016 vp, 47/2017 vp ja 40/2018 vp). Hallituksen esittämät työttömyysturvan ja asumistuen leikkaukset kohdistuisivat suurelta osin samoihin henkilöihin kuin toimeentulotukilakiin ehdotettu muutos. Ne lisäävät näiden henkilöiden toimeentulovaikeuksia ja vähentäisivät samalla toimeentulotuen mahdollisuuksia taata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Lisäksi muiden sosiaalietuuksien leikkaukset kasvattaisivat toimeentulotukeen turvautuvien ja samalla nyt ehdotetun lainmuutoksen vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden määrää.

Hallituksen puutteellinen ja ylimalkainen vaikutusarviokin riittää nähdäkseni osoittamaan, että perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva oikeasuhtaisuus ei toteudu.

Oikeus valita asuinpaikka

Perustuslain 9.1 §:n mukaan ”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa”. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi toimeentulotukilaissa nykyisin oleva säännös, joka mahdollistaa sen, että laissa määritellyt menot ylittävät asumismenot otetaan laissa uuden asunnon hankkimiselle säädetyn määräajan jälkeenkin huomioon, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia lain kriteerit täyttävää uutta asuntoa asuinpaikkakunnaltaan. Säännöksen kumoaminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa hakijan on valittava lisääntyvien toimeentulovaikeuksien ja asuinpaikkakunnan vaihtamisen ja siitä seuraavien sosiaalisten ongelmien välillä. Tällainen tilanne voisi olla verraten yleinen Helsingissä tai muualla pääkaupunkiseudulla asuvien toimeentulotuen saajien keskuudessa. Pidän tilannetta perustuslain 9.1 §:n takaaman oikeuden vastaisena. Se saattaa synnyttää asetelman, jossa valittavana on kaksi perusoikeusloukkausta. Jos hakija ei muuta, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo saattaa vaarantua. Jos hakija taas muuttaa taloudellisen pako vuoksi - turvataksaan ihmisarvoisen elämänsä edellyttämän välttämättömän toimeentulon - loukkaus kohdistuu perustuslain 9.1 §:n hänelle takaamaan oikeuteen valita asuinpaikkansa.

Lainvalmistelu

Hallituksen esitys on poikkeuksellisen kiireellisen lainvalmistelun tulos. Kiire näkyy jo esityksen kieliasussa, mutta vieläkin huolestuttavampia ovat puutteet vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa. Puutteet koskevat sekä tosiasiallisia vaikutuksia toimeentulotuen saajien ja näiden eri ryhmien toimeentuloon ja elinolosuhteisiin että perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Nämä puutteet kietoutuvat yhteen. Esimerkiksi oikeudellinen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttää eriytettyä tietoa toimeentulotuen saajiin ja hakijoihin kohdistuvista vaikutuksista. Tärkeätä myös on, että sekä tosiasiallinen että perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia koskeva vaikutusarvio kattavat kaikki samanaikaiset sosiaalietuuksien leikkaukset. Kokonaisarvion puutetta ei korjaa sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu *Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi*, jossa ei ole mukana

toimeentulotukilakiin ehdotettua muutosta ja joka ei lainkaan sisällä arviota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydetyille lausunnoille varattu määräaika oli niin ikään poikkeuksellisen lyhyt, eikä noudattanut hallituksen esityksen laatimisohteja, joiden merkitystä perustuslakivaliokunta on korostanut. Useat lausunnonantajat kiinnittivätkin huomiota niille varatun ajan lyhyteen. (Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto pyydettiin niin myöhään, että hallituksen esitys ehdittiin antaa jo ennen lausunnon saapumista.) Lausunnot olivat lähes kauttaaltaan kriittisiä mutta kritiikki sivuutettiin lopullisessa esityksessä pääosin. Tärkein esitetyn kritiikin jälkeen tehty muutos oli toimeentulotukilain 7 a §:n 3 momenttiin lisätty 6) kohta, joka lisäsi jonkin verran viimesijaisen toimeentuloturvan edellyttämän yksilöllisen harkinnan liikkumavaraa. Hyvin poikkeuksellista on, että lausuntopalautetta ei esityksessä lainkaan selosteta vaan tyydytään ohjaamaan esityksen lukija lausunnot sisältävälle internet-sivustolle. Lausuntomenettelyn tulisi mahdollistaa hallituksen esityksestä käytävä keskustelu ja vaikutuskanava myös kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Nyt noudatettua menettelyä on vaikea pitää muuna kuin tällaisen lausuntomenettelyn irvikuvana.

Hallituksen esitys sijoittuu perustavien ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kannalta herkälle alueelle. Hallituksen ehdottaman lainmuutoksen vaikutukset kohdistuvat yhteiskuntamme huono-osaisimpiin. Tämän tyyppinen lainsäädäntö tulisi valmistella erityisen huolellisesti ja erityisen avoimesti ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuudet takaavassa menettelyssä. Myös Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta on lausunnoissaan – samoin kuin suomeksikin käännettyssä ”oikeusvaltion tarkistuslistassaan” – korostanut lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja osallistavuutta (inklusiivisuutta). Lainvalmistelu ei täytä kansallisen eikä ylikansallisen ohjeistuksen mittapuita

Perustuslakivaliokunta on aika ajoin huomauttanut lainvalmistelun ongelmista ja myös muistuttanut, että hallitusohjelman kirjaukset eivät riitä lakiesitysten perusteluiksi (ks. esim. 60/2014 vp ja 19/2016 vp). Tähän voi lisätä, että hallitusohjelmasta suljettujen ovien takana käydyt neuvottelut eivät myöskään riitä täyttämään demokraattisen lainvalmistelun vaatimuksia. Nyt olisi jälleen paikka antaa vakava huomauttaa lainvalmistelumenettelystä.

Johtopäätökset

Lakiesitykseen liittyy huomattavan suuria ongelmia ja puutteita, jotka vaikeuttavat myös sen tarkastelua kansallisen perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimuksen kannalta. Ongelmien ja puutteiden korjaaminen eduskuntakäsittelyssä voi olla vaikea. Niiden taustalla on aivan liian kiireellinen lainvalmistelu. Jos perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo perusoikeus- ja ihmisoikeusarvioinnin mahdolliseksi nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen pohjalta, kokoon keskeiset sisällölliset johtopäätökseni seuraavasti:

- Ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito ei typisty biologisen elämän jatkuvuutta tarkoittavaan ”eksistenssiminimiin”. Lakiehdotus, jonka seurauksensa asunnottomuus voi lisääntyä ja tarve turvautua ruoka-apuun, diakonissatyöhön tai järjestöjen palveluihin kasvaa, on ristiriidassa perustuslain 19.1 §:n kanssa.
- Sikäli kuin toimeentulotuen katsotaan sisältävän Ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ylittäviä osia, sovellettavaksi tulee sosiaalisten ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien heikentämiskielto, josta poikkeamisen on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten vahvistamat vaatimukset.
- Hallituksen vaikutusarvio osoittaa puutteellisuudestaan ja ylimalkaisuudestaan huolimatta, että rajoitusedellytyksiin kuuluvat välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset eivät toteudu.
- Asuinpaikkakunnalta muuttamiselta suojaavan toimeentulotukilain 7 a §:n säännöksen kumoaminen loukkaa perustuslain 9.1 §:n Suomen kansalaiselle ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella takaamaa oikeutta valita asuinpaikkansa.

Nämä johtopäätökseni merkitsevät, että hallituksen ehdottamaa lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sikäli kuin lakiehdotus on ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa, sitä ei voida käsitellä edes perustuslain säätämisyjärjestyksessä rikkomatta maamme kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

Totean lopuksi, että en ole tarkastellut esityksen vaikutuksia lapsiperheiden asemaan tai arvioinut sitä lapsien ja lapsiperheiden perusoikeus- ja ihmisoikeussuojan kannalta. Näiltä osin arvioni vaatii täydennystä.

Sysmässä 24.10.2023

Kaarlo Tuori