

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle 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) esitän kunnioittaen seuraavaa.

1. lakiehdotus

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 (1. lakiehdotus). Lisäksi muutettaisiin lakia eläkkeensaajan asumistuesta ja lapsilisälakia (2.–4. lakiehdotukset). Esityksessä ehdotetaan, ettei eräitä kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin sidottuja etuuksia ja rahamääriä tarkistettaisi vuosina 2024–2027 siten, kuin tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää. Indeksijäädytyksen kohteeksi tulevat etuudet luetellaan 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä. Kyse on keskeisistä perusturvaetuuksista, esimerkiksi sairausvakuutuslaissa tarkoitettujen päivärahaetuuksien vähimmäismääristä, Kansaneläkelaitoksen myöntämistä kuntoutusrahojen vähimmäismääristä ja työttömyysturvan peruspäivärahasta. Jäädytyksen ulkopuolelle jäisivät eläkkeet, vammaisetuudet, rintamalisät, elatustuki, toimeentulotuen perusosa ja sotilasavustuksen perusavustus (perustelut s. 11, 13–14). Jäädytys ei koskisi myöskään lääkekorvauksen vuotuista omavastuun määrää (ns.

lääkekattoa), minkä johdosta korvattavien lääkekustannusten omavastuun yläraja nousisi (s. 11, 34)¹.

Indeksijäädytystä koskeva laki olisi määräaikainen; se olisi voimassa 1.1.2024–31.12.2027 eli neljä vuotta. Lain soveltaminen päättyisi kuitenkin jo ennen määräajan päättymistä, jos etuus- ja rahamäärien reaalin arvo laskisi jäädytyksen vuoksi enemmän kuin 10,2 prosenttia. Soveltaminen päättyisi siinä tapauksessa sen vuoden lopussa, jolloin 10,2 prosentin raja ylittyisi. (1. lakiehdotus 2 § 1 mom.; s. 10, 37). Näin ollen jäädytys heikentäisi etuuksien ja rahamäärien reaalista arvoa (ostovoimaa) enimmillään 10,2 prosenttia. Jäädytystä ei ole tarkoitus kompensoida myöhemmin, joten sen vaikutukset etuuksien ja rahamäärien tasoon jäisivät pysyviksi (1. lakiehdotus 2 § 2 ja 3 mom.; s. 10, 38–39). – Vastaavalla tavalla voimassaolosta säädettäisiin laissa, jolla muutettaisiin lakia eläkkeensaajan asumistuesta (3. lakiehdotus). Toinen tätä lakia koskeva muutos jäisi puolestaan pysyväksi (2. lakiehdotus). 4. lakiehdotus sisältää muutosehdotukset lapsilisälakiin. Lapsilisää korotettaisiin siten kuin 7 §:ssä säädettäisiin. Osa korotuksista tulisi voimaan 1.1.2024 ja osa 1.4.2024 (4. lakiehdotus voimaantulosäännös; s. 41–42). Korotukset olisivat pysyviä. – Keskityn lausunnossani 1. lakiehdotukseen ja sen arviointiin.

Esityksellä on liittymäkohtia moniin eri perus- ja ihmisoikeuksiin. Tärkein on tässä yhteydessä *perustuslain 19 §:n 2 momentti*, joka velvoittaa takaamaan lailla jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Merkityksellisiä perusoikeuksia sisältävät myös *perustuslain 19 §:n 1, 3 ja 4 momentit*, *perustuslain 16 §:n 2 momentti*, *perustuslain 6 §* (erityisesti 4 mom.) sekä *perustuslain 22 §*. Ihmisoikeuksista tärkeitä ovat erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeudet ja niitä koskevat ihmisoikeussopimukset (YK:n *TSS-sopimus*, *Euroopan sosiaalinen peruskirja*) samoin kuin YK:n *yleissopimus lapsen oikeuksista* ja YK:n *yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista* (ks. myös säätämisjärjestysperustelut s. 43–51).

Tavoitteen hyväksyttävyys

Esityksellä pyritään toteuttamaan hallitusohjelman tavoitetta julkisen talouden tasapainottamisesta, työllisyyden lisäämisestä ja lapsiperheiden toimeentulon tukemisesta (s. 10). Valtiontalouden säästötavoite on perustelujen mukaan hyväksyttävä peruste puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Perusteluissa viitataan valtiovarainministeriön arvioon, jonka mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava. Julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää sen vuoksi nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä, myös suoria säästötoimia, seuraavina vuosina. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan (s. 51). Ehdote-

¹ Perustelujen mukaan lääkekustannusten vuosiomavastuun tasoon ehdotetaan tehtäväksi pysyvä tasomuutos vuoden 2024 alusta. Tätä tarkoittava hallituksen esitys (HE 57/2023 vp) on annettu eduskunnalle syksyllä 2023 (s. 11, alaviite 3).

tun indeksijäädytyksen arvioidaan vähentävän julkisia menoja yhteensä noin 320 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus olisi 280 miljoonaa euroa ja kuntien osuus 40 miljoonaa euroa (s. 11–13). Työllisyys vahvistuisi 22 700 työllisellä. Arvioon liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta (s. 29–30).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 2 momentissa lainsäätäjälle asetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Etuuksien tasoa mitoitettaessa on valiokunnan mielestä johdonmukaista ottaa huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila niiltä osin, kuin kyse on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloa turvaavista etuuksista. Samassa yhteydessä valiokunta on toisaalta korostanut perustuslaillisten toimeksiantojen merkitystä etenkin lainsäätäjän toiminnassa ja budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi sen mielestä kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa. Säästötoiminnan riittävän perustelemisen merkitystä valiokunta on painottanut silloin, kun kyse ei ole ollut taloudellisesta laskusuhdanteesta ja kun säästötavoitteen taustalla on ollut valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä, jotka ilmenevät esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta (esim. *PeVL 40/2018 vp* s. 2–3 ja *PeVL 47/2017 vp* s. 2–3 sekä niillä viitattut). Valtiontalouden säästötavoitteet voivat ainakin taloudellisessa laskusuhdanteessa muodostaa hyväksyttävän perusteen heikentää jos-sain määrin myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsiperheiden tuk-kea. Sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden kuitenkaan vaarantaa perustuslaissa julkiselle vallalle vahvistettua tukemisvelvollisuutta (esim. *PeVL 21/2016 vp* s. 2–3, *PeVL 11/2015 vp* ja *PeVL 25/2012 vp* s. 1–2 sekä niillä viitattut).

Ehdotetulle indeksijäädytykselle on esitetty nähdäkseni hyväksyttävä peruste, kun perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö otetaan huomioon. Julkisen talouden tasapainottamistavoitetta ja siihen liittyvää julkisten menojen säästötavoitetta kuvataan ja taustoitetaan esityksen sivuilla 5–6 ja 51. Pidän perusteluja näiltä osin riittävi-nä.

Oikeasuhtaisuus

Uudistuksen vaikutuksia kuvataan laajasti esityksen sivuilla 11–33. Käytössäni on ollut lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön laatima muistio vuoden 2024 sosiaaliturva-muutosten yhteisvaikutuksista (STM 2023). Kansaneläkeindeksi on sidottu kuluttaja-hintojen kehitykseen, jota on perustelujen mukaan vaikea ennustaa. Inflaation kiihty-essä ehdotetun indeksitarkistusten jäädytyksen vaikutus suurenee, ja inflaation hidas-tuessa jäädytyksen vaikutus vastaavasti pienenee. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kansaneläkeindeksi nousee 5,3 prosenttia vuonna 2024, ja 10,2 prosentin kasvu saavutetaan vuonna 2026. Etuuksiin tehtäisiin tässä tapauksessa 0,4 prosentin suuruinen osittainen indeksikorotus vuoden 2027 alussa. Ennusteen toteutuessa eh-dotettu 10,2 prosentin raja-arvo ylittyisi siten vuonna 2026 (s. 11).

Suurimmat vaikutukset indeksitarkistusten jäädyttämisellä olisi ennestään pienituloi-siin henkilöihin ja perheisiin (s. 28–29). Perustelujen mukaan jäädytys kasvattaisi pie-nituloisten määrää noin 41.600 henkilöllä. Pienituloisuus kasvaisi sekä lapsiperheissä

että koko väestössä. Vaikka vaikutus lapsiperheisiin olisi suhteellisesti vähäisempi kuin muuhun väestöön, pienituloisissa asuntokunnissa olevien lasten määrä kasvaisi noin 3.900 lapsella (2,8 prosentilla). (Nykyisin tällaisia lapsia on 121 800 eli 11,9 % kaikista alle 18-vuotiaista) (s. 29, 32). Perusteluissa esitetyt esimerkkilaskelmat (s. 23–28) osoittavat euromääräisesti suurimpien menetysten kohdistuvan yhden vanhemman perheisiin, joiden tulot vähenisivät enimmillään noin 150 euroa kuukaudessa vuoteen 2027 mennessä. Ehdotetut lapsilisän korotukset sisältyvät laskelmiin. Menettäjiä olisivat myös yksin asuvat korkeakouluopiskelijat ja yksin asuvat eläkeläiset. Kun verrataan eri etuussaajaryhmiä, jäädytys vaikuttaisi eniten työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen ja toisaalta sairausvakuutuksen vähimmäismääräisten päivärahojen ja vähimmäismääräisten kuntoutusrahojen saajiin. Heidän tulonsa vähenisivät enimmillään 91 euroa kuukaudessa vuoteen 2027 mennessä (s. 14–22).

Negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat voimakkaimmin etuutta pitkäaikaisesti saaviin (esim. kuntoutusrahan saajat), koska jäädytysten toistuessa vuosittain vaikutukset kumuloituvat ajallisesti. Suurimpia kärsijöitä olisivat niin ikään useampaa kuin yhtä etuutta saavat, sillä heidän kohdallaan jo yhdenkin vuoden indeksitarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus kertautuu. Viimeksi mainittujen kotitalouksien osuus niistä kotitalouksista, joita jäädytys koskisi, on Kelan arvion mukaan noin 31 prosenttia (s. 22).

Edellä mainitun STM:n muistion mukaan sosiaaliturvaan kohdistuvat leikkaukset vaikuttaisivat voimakkaimmin kahteen alimpaan tulokymmenyksen kuuluviin kotitalouksiin. Niiden käytettävissä olevat tulot vähenisivät keskimäärin yli 10 prosenttia. Perhetyypeittäin tarkastellen selvästi suurimmat vaikutukset kohdistuisivat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista noin 16 prosentin käytettävissä olevat tulot pienenisivät yli 10 prosenttia. Suhteellisesti suuret tulojen menetykset painottuisivat yhden työikäisen aikuisen talouksiin. Etuudensaajaryhmittäin tarkasteltuna suhteellisesti suurimpia häviäjiä olisivat opiskelijat ja ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajat. Ikäryhmittäisessä tarkastelussa suurimmat vaikutukset kohdistuisivat 18–24 -vuotiaisiin ja väestöryhmittäisessä tarkastelussa yhden työikäisen hengen talouksiin sekä yksinhuoltajiin. (Yhteenveto)

Jäädytyksen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, lapsiin ja vammaisiin henkilöihin kuvataan esityksen sivuilla 31–33. Vaikutukset kohdistuisivat useammin naisiin kuin miehiin, sillä naiset ovat enemmistönä niiden etuuksien saajissa, joita jäädytykset koskisivat. Poikkeuksen muodostavat työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, joita miehet saavat naisia useammin (s. 31–32). Jäädytyksen vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen kuvattiin edellä. Köyhyysriskissä olisivat etenkin pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Ehdotetut lapsilisän korotukset kompensoisivat menetyksiä vain osaksi, sillä ne eivät kohdistuisi kaikkiin jäädytettäviä etuuksia saaviin lapsiperheisiin eikä korotuksen määrä vastaisi aina jäädytyksestä johtuvaa menetystä (s. 32). Toimeentulotukea saavissa perheissä korotus ei vaikuttaisi käytettävissä oleviin tuloihin, sillä lapsilisä otetaan tulona huomioon toimeentulotuesta päätettäessä (s. 22). Vammaisten henkilöiden toimeentuloa jäädytys heikentäisi erityisesti silloin, kun henkilö saa samanaikaisesti useaa eri etuutta. Koska vammaiset henkilöt saavat etuuksia usein pitkäaikaisesti, jäädytyksen vaikutukset

kumuloituvat ajallisesti heidän kohdallaan keskimääräistä useammin. Lisäksi nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutusrahan vähimmäismäärien indeksitarkistusten jäädytys (1. lakiehdotus 1 § 2 kohta) koskisi erityisesti nuoria vammaisia henkilöitä (s. 33).

Kansaneläkeindeksiin perustuvista indeksitarkistuksista luopuminen on ollut esillä perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä. Esitykset ovat poikenneet nyt arvioitavasta mm. siinä, että ne ovat koskeneet lyhyempää aikaa, yleensä vain yhtä vuotta kerrallaan (*PeVL 40/2018 vp* ja *PeVL 47/2017 vp*; perustelut s. 51–52; vrt. *PeVL 25/2012 vp*, joka koski mm. lapsilisään tehtävän indeksitarkistuksen jäädyttämisestä kolmeksi vuodeksi). Kyse on ollut joskus etuuden (lapsilisä) indeksisidonnaisuuden poistamisesta pysyvästi (*PeVL 11/2015 vp*) ja joskus etuuden tason heikentämisestä muulla tavalla (*PeVL 32/2014 vp*). Valiokunta on perustanut arvionsa perustuslain 19 §:n 2 tai 3 momenttiin, etuudesta riippuen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto *PeVL 40/2018 vp* koski kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistusten jäädyttämistä vuonna 2019. Valiokunta viittasi perustuslain esitöihin, joiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Indeksijäädytyksen vaikutukset yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuina arvioitiin lausunnossa suhteellisen vähäisiksi. Tuntuvia vaikutukset olivat kuitenkin niissä tapauksissa, joissa vaikutus yksittäiseen kotitalouteen olisi ollut useita kymmeniä euroja. Huolestuttavaa oli vaikutusten kohdistuminen voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin. Huomioon oli otettava myös tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Johtopäätöksensä valiokunta katsoi, ettei kyse ollut niin olennaisesta perustoimeentulon turvan heikennyksestä, että sääntely olisi muodostunut perustuslain vastaiseksi. Valtioneuvoston tuli kuitenkin huolehtia siitä, ettei ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus muodostu kohtuuttomaksi. Sen tuli seurata muutoinkin tarkoin indeksin jäädytyksen ja muiden etuusjärjestelmän muutosten kumulatiivisia vaikutuksia (*PeVL 40/2018 vp* s. 3 ja siinä viitattut).

Indeksijäädytyksiä koskevissa lausunnoissa perustuslakivaliokunta on muistuttanut perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan merkitsevän 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. Valiokunta on pitänyt huolestuttavana tilannetta, jossa perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin kohdistuvat heikennykset ohjaavat etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (*PeVL 40/2018 vp* s. 3–4, *PeVL 47/2017 vp* s. 4 ja niillä viitattut).

Ehdotettu laki olisi määräaikainen; se olisi voimassa neljä vuotta. Perustuslakivaliokunta on antanut arvioissaan painoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoaltaan rajattu (esim. *PeVL 11/2015 vp* s. 3 ja siinä viitattu *PeVL 10/2015 vp* s. 3). Jäädytys koskisi toisaalta pidempää aikaa kuin valiokunnan aiemmin arvioimissa esityksissä (poikkeuksena kuitenkin yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksin jäädyttämistä vuosina 2016–2019 koskenut lakiesitys; *PeVL 10/2015 vp*).

Heikennykselle säädettäisiin yläraja: etuuksien reaalin arvo voisi laskea enintään 10,2 prosenttia. Raja saavutettaisiin todennäköisesti vuonna 2026, ja sitä tarkoittava heikennys jäisi pysyväksi. Esityksestä puuttuvat arviot tavoiteltavien säästöjen toteuttamiseksi mahdollisista vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista (s. 33)². Lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt, vain yhdeksän päivää, käytännössä viisi arkipäivää, kun suositus on kuusi viikkoa (s. 6, 36). Lähes kaikki lausunnonantajat arvioivat esitystä kriittisesti (s. 33–36). Perustelujen mukaan menetyksiä korvaisivat osaksi lapsilisään ehdotetut korotukset ja toimeentulotuki, jonka käyttö todennäköisesti lisääntyisi uudistuksen johdosta (s. 22, 31, 44).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole muodostunut täsmällisiä kriteereitä sen arvioimiseksi, milloin heikennys merkitsee niin olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, että se on katsottava perustuslain vastaiseksi. Olennaisuuden – ja samalla oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymättä jäämisen – puolesta puhuvat mielestäni tässä yhteydessä ainakin seuraavat edellä todetut seikat: Menetykset olisivat enimmillään tuntuvia, jopa toista sataa euroa kuukaudessa, ja ne kohdistuisivat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja perheisiin. Kärsijöitä olisivat erityisesti useita etuuksia saavat ja toisaalta ne, jotka saavat etuutta pitkäaikaisesti. Yhdessä muiden vireillä olevien heikennysten kanssa jäädytyksistä aiheutuisi tulonmenetyksiä etenkin kahteen alimpaan tulokymmenyksen kuuluville kotitalouksille, joiden käytettävissä olevat tulot vähenisivät keskimäärin yli 10 prosenttia kuukaudessa. Vaikka lain voimassaoloaika olisi rajattu, se olisi varsin pitkä ja heikennykset jäisivät pysyviksi. Lapsilisän korotukset kompensoisivat menetyksiä vain osaksi. Vetoaminen toimeentulotukseen menetyksiä osaksikaan korvaavana etuutena on pulmallista niistä syistä, jotka ilmenevät perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 40/2018 vp (edellä). Esityksessä ei ole arvioitu muita toteuttamisvaihtoehtoja säästöjen aikaansaamiseksi. – Näillä perusteilla katson, ettei ehdotettu laki indeksitarkistusten jäädyttämisestä ole välttämätön esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi eikä näin ollen täytä oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Suomi on ratifioinut ja saattanut lailla voimaan (uudistetun) *Euroopan sosiaalisen peruskirjan*. Peruskirjan 12 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan. Sen 1 kohdassa sopimuspuolet sitoutuvat luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä. Peruskirjan noudattamista valvova sosiaalisten oikeuksien komitea totesi tuoreessa, 15.2.2023 julkistamassaan päätöksessä Suomen loukanneen kyseistä sopimuskohtaa.

² Esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeuskanslerinvirasto totesi, ettei pelkkä vetoaminen hallitusohjelmaan riitä perustelemaan muiden toteuttamisvaihtoehtojen puuttumista esityksestä. Esityksessä tulisi, hallituksen esityksen laatimista koskevien ohjeiden mukaisesti, käsitellä vaihtoehtoisia keinoja säästötavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisen tärkeää tämä olisi esitysluonnoksesta ilmenevän lapsiperheköyhyyden ja sen lisääntymisen osalta. Oikeuskanslerinviraston lausunto 21.9.2023 s. 3. [<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM049:00/2023>]

Syynä oli Suomen sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan, kuntoutusrahan, työttömyysturvan peruspäivärahan ja takuueläkkeen liian matala taso. Komitean mukaan sopimus edellyttää sosiaaliturvaetuksilta riittävyyttä ("adequate"). Erityisesti toimeentuloa turvaavien etuuksien tulee olla tasoltaan sellaisia, etteivät ne aiheuta saajilleen köyhyyttä³.

Myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (*TSS-sopimus*) noudattamista valvova TSS-komitea on ilmaissut huolensa Suomen sosiaaliturvan riittämättömästä tasosta. Oikeudesta sosiaaliturvaan, sosiaalivaikutus mukaan luettuna, määrätään TSS-sopimuksen 9 artiklassa. Vuonna 2021 esittämässään loppupäätelmissä TSS-komitea kiirehti Suomen sosiaaliturvauudistusta ja kehotti varmistamaan siinä yhteydessä sosiaalietuuksien riittävän tason. Etuuksiin mahdollisesti tehtävien leikkausten on oltava väliaikaisia, ja niiden keston tulee olla rajattu koskemaan vain kriisiaikoja. Leikkausten on oltava tarpeellisia ja oikeasuhtaisia siinä mielessä, että mikä tahansa muu toimenpide tavoitteen saavuttamiseksi olisi haitallisempi tss-oikeuksien kannalta. Leikkaukset eivät saa vaikuttaa suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin, ja niihin on liitettävä toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vähentää kriisiajoista johtuvaa eriarvoisuutta.⁴

Lapsen oikeudesta sosiaaliturvaan ja oikeudesta riittävään elintason määrätään YK:n *lapsen oikeuksien yleissopimuksen* 26 ja 27 artikloissa. Sopimuksen noudattamista valvova lapsen oikeuksien komitea kehotti 2.6.2023 antamissaan päätelmissä Suomea välttämään sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin, ja vahvistamaan edelleen toimia, jotka takaavat jokaiselle lapselle riittävän elintason.⁵

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin sisältyy vaatimus, etteivät rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Pidän 1. lakiehdotusta ongelmallisena myös tämän rajoitusperusteen osalta, kun otetaan erityisesti huomioon kansainvälisten valvontaelinten Suomelle vastikään antamat päätökset ja esittämät suositukset.

Täydentäviä huomiota

Indeksitarkistuksista luopumisen kielteiset vaikutukset näyttäisivät kohdistuvan perustelujen valossa useammin naisiin kuin miehiin. Ehdotusta olisi tullut sen vuoksi ar-

³ Sosiaalisten oikeuksien komitean päätös, erityisesti kohdat 45–60.

[[https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifier%22:\[%22cc-172-2018-dmerits-en%22\]}\]](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%22cc-172-2018-dmerits-en%22]}). Ks. myös säätämisyjärjestysperustelut s. 45–46.

⁴ TSS-komitean 5.3.2021 antamat loppupäätelmät Suomen 7. määräaikaisraportin johdosta, erityisesti kohdat 27 ja 28. [https://um.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/ued5t2wDmr1C/content/suomelle-suosituksia-taloudellisten-sosiaalisten-ja-sivistyksellisten-oikeuksien-toteutumisesta] Ks. myös säätämisyjärjestysperustelut s. 46.

⁵ Lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistettyjen 5. ja 6. määräaikaisraporttien johdosta, kohta 35. [https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_52903_E+%283%29.pdf/9f19613d-5f18-4e33-cd8f-e06e60a5f1c1?t=1685706415853]

vioida perustuslain 6 §:n 4 momentin kannalta. Kyseinen säännös velvoittaa edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa ”yhteiskunnallisessa toiminnassa”. Perustelujensa mukaan säännös täsmentää (nykyisen) perustuslain 22 §:n yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Se ei viittaa mihinkään yksittäiseen lakiin vaan sisältää ”yleisemmän lainsäätäjään kohdistuvan velvoitteen lainsäädännön kehittämiseksi” (HE 309/1993 vp s. 45/II).

Indeksitarkistusten jäädytys koskisi myös vastaanottorahaa (1. lakiehdotus 1 § 9 kohta). Ehdotusta ei ole havaintojeni mukaan arvioitu tältä osin perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Vastaanottorahasta säädetään laissa kansainvälistä suojelua haakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Sitä saavat eivät ole oikeutettuja muihin Kansaneläkelaitoksen myöntämiin etuuksiin tai toimeentulotukeen (perustelut s. 21). Vastaanottorahan määrä on jo nykyisellään pienempi kuin toimeentulotuen perusosan, mitä on perusteltu sillä, että vastaanottorahasta on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä myöntämä osuus (*PeVL 59/2010 vp s. 3/I*). Ehdotus heikentäisi edelleen vastaanottorahan määrää toimeentulotukeen nähden (s. 21, 35). Tämä herättää kysymyksiä ehdotuksen suhteesta, paitsi perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, myös perustuslain 6 §:n 2 momenttiin. Viimeksi mainittu säännös kieltää syrjinnän mm. alkuperän perusteella. Alkuperällä tarkoitetaan myös kansallista ja etnistä alkuperää (HE 309/1993 vp s. 44/I).

Tampereella 7. marraskuuta 2023

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)