

Janne Salminen

7.11.2023

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys 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)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027. Samassa yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia sekä lapsilisälakia. Lapsilisälakia korottamalla neljännen ja viidennen sekä sitä useamman lapsen lapsilisää, lapsilisän yksinhuoltajakorotusta sekä alle kolmevuotiaiden lasten lapsilisää.
2. Esityksen mukaan useita sellaisia 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 sairausvakuutuslain mukaista päivärahaetuuksien vähimmäismäärää, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa ammatillisessa kuntoutuksessa ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärää, työtömyysturvalain mukaisen peruspäivärahan, peruspäivärahan korotusosan ja lapsikorotuksen määrää, lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisia etuuksia, yleisestä asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaisen opintorahan, opintorahan huoltajakorotuksen ja oppimateriaalisän määrää, aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuis-koulutustuen perusosan määrää sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Myös eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että asumistuessa huomioon otettavien lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määrää, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä ei tarkistettaisi vuosina 2024–2027.
3. Lait olisivat voimassa määräajan vuoteen 2027 saakka. Lakeihin ehdotetaan kuitenkin mekanismeja, jonka mukaisesti tilanteessa, jossa kansaneläkeindeksin pisteluku on jonain lakien voimassaolovuotena vähintään 2009, lakia sovellettaisiin vain sen vuoden loppuun. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseen tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia.

4. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

5. Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko perustuslakia ja käsittelyjärjestystä koskeva osio, jossa on omasta mielestäni tuotu esiin asian hahmottamiseksi relevantteja oikeudellisia näkökohtia. Muilta kuin ehdotuksen suhdetta kansainvälisiin velvoitteisiin koskevilta osin käsittely on pääosin asianmukaista ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön nojaavaa. Esityksessä on myös tuotu esiin, miltä osin arvioitavana oleva tilanne poikkeaa aikaisemmista arviointitilanteista. Siltä osin kuin käsitellään Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja erityisesti niiden valvontaelinten Suomea koskevia ihmisoikeusloukkauksia pidän jossain määrin poleemista asian käsittelyä tähän yhteyteen soveltumattomana lähestymistapana, vaikka sinänsä voi olla perusteltua tuoda esiin myös tässä yhteydessä, millaisia seikkoja Suomi niiden kanssa käymässään vuoropuhelussa tuo esiin.

6. Lisäksi on todettava, että kokonaisuuden hahmottamista hankaloittaa se, että nyt käsillä olevan ehdotuksen lisäksi on vireillä muita lainsäädäntöhankkeita, jotka koskevat sosiaaliturvaa ja siten myös perustuslaissa tarkoitettua oikeutta perustoimeentulon turvaan. Tällä on merkitystä myös perustuslakiarvioinnin kannalta, koska perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että arvioinnissa otetaan huomioon myös ehdotusten kumulatiiviset vaikutukset (PeVL 40/2018 vp). Hallituksen esityksen ohella on kuitenkin toimitettu valtioneuvostossa laaditut sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarviointit asioissa. Tämän asian osalta Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviossa (2023) kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien indeksikorotusten jäädytys on huomioitu pois lukien eläkkeet, toimeentulotuki, rintamalisät, vammaiseturvet ja elatustuki, ja indeksijäädytyksestä on otettu huomioon ennakoitu vaikutus vain vuoden 2024 osalta.

7. Esitystä on tarkasteltava Suomen perustuslain 19 §:n kannalta. Lisäksi ehdotus on relevanttia varsinkin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus), Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Huomionarvoinen on myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

8. Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

9. Muutosehdotus puuttuu voimassa olevaan lainsäädäntöön sisäänrakennettuun malliin, jossa indeksillä on tarkoitus turvata etuuksien taloudellinen arvo muuttuvassa taloudellisessa ym-

päristössä kohonneet elinkustannukset huomioivalla tavalla. Itse oikeuteen ehdotukset eivät puutu. Indeksien jäädytyksessä on kyse siitä, että puututaan etuuden rahamäärän lainsäädännön mukaisiin korotuksiin. Etuuden rahamäärää ei alenneta. Indeksien jäädyttämisestä johtuu siis se, että ehdotus ei pienentäisi etuuksien nykyistä rahamäärää sinänsä. Muutos onkin suhteellinen sikäli, että se puuttuu etuuksien taloudelliseen arvoon, jonka säilymistä indeksin on puolestaan tarkoitus turvata. Ehdotus merkitsee tasolaskua useisiin sellaisiin etuuksiin, joiden tarkoituksena on taata perustuslain 19.2 §:n tarkoittamalla tavalla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Indeksikorotus tavallaan myös edistää esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan asettamien velvoitteiden saavuttamista.

10. Kuten hallituksen esityksen perusteluistakin käy ilmi, indeksijäädytyksinä tehtyjä perustoimeentulon turvaan puuttuvista muutoksista on myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä. Sama koskee tietysti muutenkin perustuslain 19.2 §:n merkityksestä yleisemmin vastaavaa muutoksia tarkoittavien muutosten osalta.

11. Tarkasteltaessa tuoreempia, osin vastaavan kaltaisia tilanteita havaitaan, että kansaneläkeindeksin jäädyttäminen on toteutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Tätä koskevat perustuslakivaliokunnan suhteellisen tuoreet lausunnot PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp. Niitä tarkastelemalla saa käsityksen siitä, miten tämäntyyppistä mekanismeja on arvioitu ja millaisiin näkökohtiin arvioinnissa on kiinnitetty huomiota.

12. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisempaan lausuntokäytäntöönsä ja perustuslain esitoihin viitaten todennut mainituissa lausunnoissa, perustuslain 19.2 §:ssä on ”lainsäätäjälle asetettu velvoite taata *jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista* (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 33/2004 vp, s. 2/I). *Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä* (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2).” (kurs. JaS)

13. Niin ikään perustuslakivaliokunta on myös noissa yhteyksissä tuonut esiin aikaisemman kantansa siitä, että se on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt *lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti* (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3).” (Kurs. JaS) Samoin valiokunta on huomauttanut, että ”niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).”

14. Lausuntokäytännöstä käy ilmi, että valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin sosiaaliturvaetuuksien tasoon (PeVL 11/2015 vp). Niin sanotuista säästölaeista on muutakin käytän-

töä (ks. esim. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 32/2014 vp). Valiokunnan lausuntoa PeVL 47/2017 vp voi mielestäni tulkita niin, että valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn vaikuttavat seikat ja perustelut, jotka liittyvät estävyysvajeeseen voivat toimia hyväksyttävänä perusteena puuttua perus-toimeentuloturvaetuksien tasoon muulloinkin kuin laskusuhdanteessa.

15. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että ehdotuksilla sinänsä toteutetaan hallitusohjelman tavoitetta julkisen talouden tasapainottamisesta sekä työllisyyden lisäämisestä. Tasapainottamisen tarvetta pidettäneen hallituksen esityksessä sellaisena seikkana, jota ei enemmälti tarvitse perustella. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tällaisissa yhteyksissä tulee riittävästi perustella syyt perusturvaan kohdistetut säästöille (PeVL 47/2017 vp). Yksinomaan yleinen kulloisenkin hallituksen hallitusohjelmaan viittaaminen ei ole riittävä syy tai perustelu, vaan pikemminkin ne seikat, jotka voivat olla sellaisten kirjausten taustalla voivat sellaisia edustaa. Säättämisyjärjestysperusteluissa olisi ollut mahdollista avata myös tätä ulottuvuutta nyt tehtyä perusteellisemmin. Tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta on painava peruste myös oikeudellisesti.

16. Sinänsä hallituksen esityksessä arvioidaan, että ehdotus enimmillään vahvistaa julkista taloutta noin 320 miljoonalla eurolla. Lisäksi sen on arvioitu nostavan työllisyyttä yli 22000 työllisellä. Katson näillä perusteilla, että esityksellä voidaan arvioida olevan valtiontaloudellista merkitystä. Nämä merkityksellisinä pitämäni seikat sinänsä viittaavat sellaisiin syihin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisina sosiaaliturvan suuntaamisen ja myös yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisen kehittämisen aiheina.

17. Valtiosääntöisessä arvioinnissa vastaavan kaltaisten ehdotuksen vaikutuksia on lähestytty ensinnäkin siltä kannalta, että perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 ja PeVL 45/2017 vp). Nyt ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutuksia ja siten perustoimeentulon turvaan tapahtuvan puuttumisen merkittävyyttä tai olennaisuutta on hankala arvioida. Käsittääkseni puuttumisia ei kuitenkaan hallituksen esityksen perusteella arvioituna ainakaan voi luonnehtia vähäisiksi. Toteutettavaa indeksitarkistusten jäädytystä ei ole myöskään ole tarkoitus kompensoida myöhemmin. Muutos on tarkoitettu pysyväksi. Lisäksi on selvää, että tämäntyyppiset muutokset ja sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaasti varsin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin, mitä on aikaisemmin pidetty huolestuttavana (PeVL 40/2018 vp). Yksilö- ja vuositasoisesti muutokset eivät hallituksen esityksen mukaan kuitenkaan olisi merkittäviä.

18. Perustoimeentulon turvaan puuttumista rajaa minusta myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoisella tavalla ensinnäkin 1) se, että kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädytyksen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliin tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia. Ehdotuksessa on siis muotoiltu eräänlainen katto. Ehdotuksen mukaan kansaneläkeindeksin saavuttaessa pisteluvun 2009 indeksitarkistusten jäädytys lakkaisi ja ehdotetussa laissa mainitut, jäädytyksen piirissä olevat etuudet ja rahamäärät nousisivat tämän jälkeen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Toiseksi on 2) tärkeätä huomata, että muutoksen ulkopuolelle on jätetty kansaneläke, taakuueläke, perhe-eläke, kansaneläkelain mukainen lapsikorotus, vammaisetuudet (eläkettä saavan hoitotuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, alle 16-vuotiaan vammaistuki ja veteraanilisä), rintamalisät (ylimääräinen rintamalisä, rintamalisä, ulkomaille maksettava rintamalisä) sekä toimeentulotuen perusosa. Luopumistuen täydennysosa eläkkeeseen rinnastuvana

etuutena jäisi myös indeksitarkistusten jäädytyksen ulkopuolelle. Ehdotus ei Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen ei koske myöskään lääkekorvauksen vuotuista omavastuun määrää (ns. lääkekattoa)³. Ehdotettu laki ei myöskään koskisi sotilasavustuksen perusavustusta, joka on sidottu kansaneläkkeen määrään, eikä elatustukea, joka tarkistetaan vastaavasti kuin elatusavut (laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin 583/2008).

19. Lisäksi valtiosääntöisessä arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, miten mahdollisesti muutosten vaikutukset kumuloituvat (PeVL 40/2018 vp). Toimitetun selvityksen perusteella pidän selvänä, että ajankohtaisilla ehdotuksilla on myös kumuloituvia vaikutuksia. Lisäksi vaikutukset kumuloituvat eri tavoin eri ryhmille ihmisiä. Tällaisia vaikutuksia valiokunta on pitänyt huolestuttavina. Lisäksi jos ihmisen toimeentulo riippuu sosiaaliturvaetuuksista, häntä kohtaavat suurimmat vaikutukset. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tueksi voisi olla tarjolla myös seikkaperäisempää pohdintaa siitä, mitkä mahdollisuudet niillä ihmisillä, joihin vaikutukset kohdistuvat on aidosti vaikuttaa omaan toimeentuloonsa ja sopeutua muutoksiin. Tässä suhteessa on kuitenkin pantava merkille, että osa perustoimeentulon turvaan vaikuttavista etuisuuksista on yllä todetuin tavoin jätetty muutoksen ulkopuolelle.

20. Muutosten olennaisuutta ja kumuloituvia vaikutuksia perustuslakivaliokunta on kuitenkin esimerkiksi lausunnossaan PeVL 40/2018 vp purkanut ensinnäkin siirtämällä vastuuta yhteisvaikutusten seuraamisesta valtioneuvostolle. Toiseksi se on siinä tilanteessa myös ottanut kantaa kokonaisvaikutuksiin viittaamalla tuolloisiin selvityksiin, jotka osoittivat kymmenien erojen, ja sellaisina sen käsityksen mukaan tuntuvia, vaikutuksia kotitaloustasolla. Lainaan kyseiset kohdat lausunnosta PeVL 40/2018 vp tähän.

Perustuslakivaliokunnan mielestä 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).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9—10) kuvattujen esimerkkitaustusten valossa indeksin jäädytyksen vaikutukset kotitaloudelle voivat olla useita kymmeniä euroja. Yksittäisissä tapauksissa jäädytyksen kokonaisvaikutukset voivat siten olla tuntuviakin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu kansaneläkeindeksin jäädytys ei silti kokonaisuutenakaan arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena (ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 4).

21. On selvä, että valtioneuvoston on tarkoin seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia ja muutosten kumulatiivisia vaikutuksia, mitä tulee edellyttää siltä myös osana nyt tehtävää valtiosääntöoikeudellista arviointia. Ehdotukseen sisältyvä jäädytyksen katto rajaa toki potentiaalisia vaikutuksia. Tässä edellä viittaamissani lausunnoissa PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp on pitäydytty mallissa, jossa indeksitarkistusten jäädytyksestä on päätetty vuosittain erikseen, ja esityksen vaikutuksia ja jäädytystarvetta sekä perustuslaillisia edellytyksiä on voitu tarkastella täsmällisemmin myös suhteessa vallitseviin taloudellisiin olosuhteisiin. Toisaalta on toki huomattava, että mainittujen lausuntojen PeVL 2018 vp ja PeVL 47/2018 vp tarkoittamien esitysten johdosta jäädytyksen kokonaiskesto on toki ollut kaksi vuotta; kuitenkin tuon ajanjakson keskellä on asiaa voitu arvioida uudelleen, myös valtiosääntöoikeudellisesti. Ylipäättään indeksikehityksen ennustaminen on epäilemättä vaikeaa, jolloin voisi olla vaikutusten arvioimiseksi perusteltua tehdä se määräajoin. Vuosittainen päättäminen osaltaan voisi nyt ehdotettua kattoa paremmin luoda pohjaa mahdollisimman tarkoilta vuosittaisille

arvioille, myös perustuslakiarvioinnissa. Omasta mielestäni tällä seikalla on merkitystä myös esitystä suhteellisuusperiaatteen kannalta arvioitaessa. Oikeasuhtaisuutta voisi olla yhtäältä helpompi arvioida ja toisaalta lyhyempi jäädytysjakso voisi merkitä sitä, että ehdotusta voitaisiin varmemmin perustein luonnehtia oikeasuhtaiseksi.

22. Olen kuitenkin yllä esittämieni näkökohtien valossa pidättyväinen luonnehtimaan indeksin jäädytyksen merkitystä kokonaisuudessaan niin olennaiseksi, että kysymyksessä olisi perustuslain 19.2 §:n vastainen tilanne. Tähän pidättyväisyyteen osaltani vaikuttaa myös se, että havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole toistaiseksi katsottu, että puuttumiset sosiaaliturvaetuuden tasoon olisivat olleet sillä tavalla olennaisia, että tilannetta olisi sellaisenaan tullut pitää perustuslain 19.2 §:n vastaisena. Edellä esittämieni näkökohtien valossa arvioisin, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Epäilyksiä on kuitenkin sen vuoksi, että jäädytys esitetään pitkäaikaisena eikä myöskään ole täysin vakuuttunut siitä, että jäädytykselle asetettu katto kykenee varmistamaan mahdollisia epäkohtia.

23. Tästä riippumatta on aiheellista kiinnittää huomiota vielä kahteen seikkaan.

24. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin myös se, että muutos johtaa edunsaajia viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen piiriin. Tämä on myös valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen seikka. Ehdotus ei tarkoita viimesijaisen toimeentulotuen tarkistusten jäädyttämistä, mikä on sinänsä perusteltua. Perustuslakivaliokunta on painottanut (PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp) toimeentulotuki käytännössä perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (viittauksin lausuntoon PeVL 31/1997 vp). Siihen nähden, että perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti katsonut, että perustuslain 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon eikä perustoimeentuloa turvaava järjestelmä voi siten muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (valiokunta on viitannut esitöihin HE 309/1993 vp, s. 70 ja käytäntönsä PeVM 25/1994 vp, PeVL 25/2013 vp ja PeVL 48/2006 vp), on syytä kiinnittää jatkossa ehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa huomiota myös siihen, miten perusturvan ja viimesijaisen toimeentulotuen välinen suhde kehittyy.

25. Yllä viittaamani valiokunnan lausunnot PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp ovat perussävyltään verraten kriittisiä. Samaan perussävyyn ja huoleen on aihetta myös tässä yhteydessä. Kriittisyyttä lisää ajankohtaisen ehdotuksen perustuslakiarvion liityntä Suomea koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin, joiden osalta on vieläpä niin, että Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen valvontaelin on todennut ihmisoikeusloukkauksen. Näihin velvoitteisiin on viitattu sekä käsillä olevassa hallituksen esityksessä että mainituissa vuosien 2018 ja 2017 lausunnoissa. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 47/2017 vp todetaan seuraavaa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa velvoitetaan sopimuksen osapuolina olevia valtioita muun muassa luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä. Sopimuksen 13 artiklassa turvataan muun muassa oikeus sosiaaliavustukseen.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuisaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa. Hallituksen esityksessä on erityisesti tarkasteltu vuonna 2016 annettua ratkaisua, jonka mukaan eräät Suomen perusturvaetuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa.

Hallituksen esityksessä (s. 15—17) on lisäksi tehty selkoa niistä perusteista, jotka valtioneuvoston käsityksen mukaan vaikuttavat Suomen eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Esityksessä (s. 17) todetaan kuitenkin myös, että Suomen perusturvaetuudet ovat vuodesta 2015 lähtien kehittyneet komitean päätöksen jälkeen pääosin toiseen suuntaan kuin mihin komitean päätös antaisi aihetta.

Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta suhtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.

On ilmeistä, että nämä näkökohdat ovat toistettavissa ja ne tulisikin toistaa myös tässä yhteydessä.