

Tuomas Ojanen

14.11.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnon ala

1. Tarkastelen seuraavassa ensin eduskunnan käsiteltävänä olevien hallituksen esitysten HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp käsittelyä perustuslain 74 §:n kannalta. Edelleen tarkastelen näiden hallituksen esitysten perus- ja ihmisoikeus- sekä kokonaisvaikutusarviointeihin, samoin kuin näiden esitysten kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden valvontaelinten kannanottojen huomioimiseen, liittyviä puutteita.
2. Lausunnon lopussa esitän arvion nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettavan sääntelyn perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin koettaen samalla ottaa huomioon muiden edellä mainittujen hallituksen esitysten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin.

Sosiaaliturvan muutoksia koskevien hallituksen esitysten käsittely perustuslain 74 §:n kannalta

3. Eduskunnan täysistunto on lähettänyt kuluvalle syysistuntokaudella perustuslakivaliokunnalle käsiteltäväksi seuraavat sosiaaliturvan muutoksia koskevat hallituksen esitykset, jotka liittyvät esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä:
 - HE 58/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta, ks. siitä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/2023 vp
 - HE 73/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
 - HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta
 - HE 75/2023 vp 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
4. Edellä luetellut hallituksen esitykset riippuvat toisistaan, ja niillä on ”samoihin henkilöihin kohdistuvia ristikkäisvaikutuksia”, kuten käsillä olevasta hallituksen esityksestä ilmenee: ”Samoihin henkilöihin kohdistuvia ristikkäisvaikutuksia syntyy myös niin kutsuttua indeksijäädystä koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä ehdotuksista, ja lisäksi työttömyysturvaa koskevat muutosehdotukset kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin, joihin tämän hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat.” (s. 27).

5. Vastaavasti esimerkiksi hallituksen esityksen HE 58/2023 vp mukaan esityksen kanssa samaan aikaan on vireillä etuuksiin liittyviä muutosesityksiä, joilla "voi olla heijastusvaikutuksia toimeentulotuen käyttöön. Näitä ovat ainakin hallituksen esitys laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta sekä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta." (HE 58/2023 vp, s. 24-25; ks. myös HE 75/2023 vp, jakso 10.1 ja HE 73/2023 vp, jakso 11.1).
6. Lueteltujen hallituksen esitysten keskinäisriippuvuudesta sekä "ristikkäisvaikutuksista" seuraa, että esityksissä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta viime kädessä keskeisessä asemassa ovat eri esitysten kumulatiiviset kokonaisvaikutukset perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin: vaikka yhdessä esityksessä ehdotettujen heikennysten vaikutukset olisivatkin vielä suhteellisen vähäisiä, eri etuuksien ja siten perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien tasoon samanaikaisesti ehdotettujen muutosten yhteisvaikutus voi kuitenkin muodostua kohtuuttomaksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on siksi edellytetty, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 47/2017 vp, PeVL 19/2016 vp). Tähän liittyen valiokunta on painottanut tarvetta huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 11/2023 vp, kappale 18, PeVL 47/2017 vp, PeVL 19/2016 vp ja PeVL 11/2015 vp).
7. Perustuslakivaliokunnassa näitä toisistaan riippuvaisia hallituksen esityksiä on käsitelty erillisinä esityksinä eri kuulemisissa eri asiantuntijakokoonpanoissa.
8. Hallituksen esitykset koskevat kuitenkin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien kannalta samaa asiakokonaisuutta. Tästä syystä perustuslakivaliokunnassa olisi ollut perusteltua yhdistää mainittujen hallituksen esitysten käsittely, ja antaa esityksistä yhteinen, eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia ja kokonaisvaikutuksia arvioiva lausunto, jotta perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle säädetty tehtävä olisi tullut asianmukaisesti suoritetuksi (ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp, jossa valiokunta nimenomaan päätti yhdistää toisiinsa liittyvien hallituksen esitysten käsittelyn juuri turvataksaan perustuslain 74 §:ssä sille osoitetun valtiosääntöisen tehtävän asianmukaisen suorittamisen). Se seikka, että kaikki luetellut hallituksen esitykset ovat verraten kiireellisesti käsiteltäviä ns. budjettilakeja, olisi osaltaan lähinnä perustellut hallituksen esitysten käsittelyn yhdistämistä.

Hallituksen esitysten perus- ja ihmisoikeus- ja kokonaisvaikutusarvioinnin puutteet

9. Hallituksen esityksiä yhdistää niiden keskinäisriippuvuuden ja "ristikkäisvaikutusten" ohella se, että niiden valmistelu on ollut puutteellista perus- ja ihmisoikeus- ja kokonaisvaikutusarviointien kannalta.
10. Esitysten perus- ja ihmisoikeuksiin ja kokonaisvaikutuksiin liittyviä vaikutusarviointeja on jossain määrin täydennetty sen jälkeen, kun lakiehdotuksista – sinänsä liian lyhyen lausuntoajan jälkeen, ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 15

- annetuissa lausunnoissa esityksiin suhtauduttiin kriittisesti muun muassa siltä osin kuin on kysymys esitysluonnosten vaikutusarvioinneista sekä yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien että eri ihmisryhmien (lapset ja lapsiperheet, eläkeläiset, ikääntyneet ihmiset, opiskelijat, nuoret ja vammaiset henkilöt) kannalta.
11. Valtioneuvosto on nyttemmin esitysten lausuntokierrosten jälkeen laatinut esitysten HE 73-75/2023 vp sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnit, jotka perustuslakivaliokunta päätti 20.10.2023 lähettää asioissa HE 73/2023 vp, HE 74/2023 vp ja HE 75/2023 vp kuultaville asiantuntijoille (PeVP 19/2023 vp, § 8). Sitä vastoin hallituksen esityksessä HE 58/2023 vp ei ole arvioitu esityksen kanssa samaan aikaan on vireillä etuuksiin liittyvien muutosesitysten yhteisvaikutuksia, eikä niiden valtiosääntöistä merkitystä. Tällaista arviointia ei esityksen HE 58/2023 vp osalta myöskään sisälly sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun (ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 17).
 12. Sosiaali- ja terveysministeriön ao. selvitykseen esityksissä HE 73-75/2023 vp ehdotettujen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista ei myöskään edelleenkään sisälly nimenomaista tarkastelua näiden hallituksen esitysten perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: termit "perusoikeus" tai "ihmisoikeus" eivät esiinny selvityksessä. Pieniä pilkahduksia jonkinmoisen perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinnin suuntaan esiintyy korkeintaan epäsuorasti selvityksen niissä jaksoissa, joissa on tarkasteltu tulonmuutosten jakautumisen vaikutuksia "sukupuolittain" ja "ikäryhmittäin" (jaksot 4.1-2).
 13. Kuten edellä on jo todettu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa kuitenkaan muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 11/2023 vp, PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp).
 14. Vastaavasti esitysten arvioinnin kannalta merkityksellisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännössä on painotettu sosiaalietuuksiin kohdistuvien leikkausten kokonaisvaikutusten huomioimisen tarvetta. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut kokonaisvaikutusarvioinnin tarpeesta sosiaaliin oikeuksiin kohdistuvien heikennysten yhteydessä seuraavasti:

“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

15. Perustuslakivaliokunta aiheellisesti arvosteli hallituksen esityksen 58/2023 vp valmistelua ja vaikutusarviointien puutteita 9.11.2023 antamassaan lausunnossa (PeVL 11/2023 vp). Vastaava valmistelua koskeva kritiikki voidaan suurelta osin ulottaa nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen, samoin kuin hallituksen esityksiin HE 73 ja 75/2023 vp, vaikka näiden kolmen esityksen kokonaisvaikutuksista onkin myöhemmin valmistunut edellä mainittu valtioneuvoston selvitys, joka ei siis kuitenkaan sisällä nimenomaista tarkastelua esitysten HE 73-75/2023 vp perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.
16. Valitettavaa tietenkin on, että tällainen jälkikäteinen esitysten valmistelua koskeva kritiikki on sikäli jälkijättöistä, ettei se enää kykene korjaamaan nyt käsillä olevassa hallituksen esityskokonaisuuspaketissa ehdotettujen heikennysten perus- ja ihmisoikeus- sekä kokonaisvaikutusarviointeihin liittyviä puutteita.
17. Perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle osoitetun tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta kritiikkiä on aiheellista kohdistaa perustuslakivaliokuntaankin: vaikka valiokunta totesi lausunnossaan 11/2023 vp, ettei käsillä olleessa esityksessä HE 58/2023 vp ”ole edes alustavasti arvioitu näiden esitysten yhteisvaikutuksia tai niiden valtiosääntöistä merkitystä”, ja ettei ”(t)ällaista arviointia ei sisälly myöskään sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun”; ja vaikka valiokunnan mukaan ”samaa asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia”, valiokunta näistä puutteista huolimatta katsoi voivansa antaa lausuntonsa esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. (PeVL 11/2023 vp, kappaleet 17 ja 18).

Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden kv. valvontaelinten kannottojen valtiosääntöinen merkitys

18. Perustuslain ohella esityksissä ehdotettu sääntely on merkityksellistä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002), YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen (SopS 59/1991) sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) kannalta.
19. Perustuslain 22 § ja perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle osoitettu tehtävä antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden

¹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, s. 122, 31.12.2021 saakka päivitetty versio <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> Ks. Myös kokonaisvaikutusten merkityksestä sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisua asiassa Federation of employed pensioners of Greece ((IKA –ETAM) v. Greece, Complaint No. 76/2012, decision on the merits of 7 December 2012, §§ 78-83

- asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin korostavat tarvetta ottaa esitysten valtiosääntöisessä arvioinnissa huomioon perustuslain ohella edellä luetellut kansainväliset ihmisoikeussopimukset, sellaisena kuin nämä sopimukset täsmentyvät näiden sopimusten kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevissa kannanotoissa, yleiskommenteissa (*General Comments*) ja muissa kannanotoissa.
20. Kv. valvontaelinten Suomea koskevien ratkaisujen, kannanottojen sekä muiden tulkintakannanottojen oikeudellisesta merkityksestä ja painoarvosta on syytä todeta seuraava: Ratifioimalla asianomaiset ihmisoikeussopimukset sekä saattamalla ne valtiosisäisesti voimaan valtiosääntönsä mukaisesti Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, että mainittujen ihmisoikeussopimusten sisältö – mitä ne oikeudellisesti käskvät, kieltävät tai sallivat – täsmentyy sopimuksilla perustettujen kv. valvontaelinten Suomea koskevissa kannanotoissa, yleiskommenteissa (*General Comments*) ja muissa kannanotoissa. Vaikka nämä kv. valvontaelinten ratkaisut tai muut kannanotot eivät ole sillä tavoin oikeudellisesti sitovia kuin Eurooppa-tuomioistuinten (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin) tuomiot, ihmisoikeussopimusten kv. valvontaelinten Suomea koskevilla kannanotoilla ja muulla tulkintakäytännöllä on joka tapauksessa oikeudellisesti suurempi merkitys ja painoarvo kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tai jonkin muun kotimaisen viranomaisen käsityksillä siitä, mitä velvollisuuksia Suomelle seuraa Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjasta, YK:n TTS-sopimuksesta ja muista kv. ihmisoikeussopimuksista.
21. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on tehty selkoa siinä ehdotetusta sääntelystä Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja sen noudattamista sopijavaltioissa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean, samoin kuin YK:n TTS-sopimuksen ja sitä valvovan TSS-komitean kannalta. Tässä suhteessa käsillä oleva esitys on paremmin valmisteltu kuin esimerkiksi HE 58/2023 vp, jossa ei ollut käytännössä lainkaan tehty selkoa siinä ehdotetusta sääntelystä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja valvontaelinten Suomea koskevien kannanottojen ja yleiskommenttien kannalta.
22. Käsillä oleva hallituksen esitys on kuitenkin ongelmallinen kv. ihmisoikeussopimuksiin liittyvien tarkastelujensa osalta ensinnäkin siltä osin kuin esityksessä käsitellään Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ja YK:n TSS-sopimusta valvovan YK:n TSS-komitean Suomen sosiaaliturvaa koskevia kannanottoja. Kuten esityksestä ilmenee, Euroopan uudistettua sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on useaan otteeseen, viimeksi tämän vuoden alussa, katsonut, Suomen perustoimeentuloturvaa ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia (s. 31).
23. Samoin YK:n TSS-oikeuksien komitea on kiinnittänyt viimeisissä Suomea koskevissa loppupäätelmissään 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7) huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden

säästötoimien yhteydessä 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 ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi TSS-oikeuksien komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

24. Hallituksen esityksen ongelmana kuitenkin on, että sen paremmin näillä kv. valvontaelinten Suomea nimenomaisesti koskevilla kannanotoilla kuin esityksessä mainituilla kv. valvontaelinten yleiskommenteilla ei ole asiallisesti ollut vaikutusta hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin muutosehdotusten suhteesta perustuslakiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Sitä vastoin hallituksen esityksessä jopa kyseenalaistetaan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevat kannanotot toteamalla, että kotimaisen ja yleisemmin Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmän ”erityispiirteet” ovat johtaneet ”...eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa.” Esityksen mukaan ”Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukatonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.” (s. 31).
25. Suomi on jo aiemminkin yrittänyt haastaa sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevia kannanottoja. Hallituksen esityksessä HE 123/2017 vp laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta tehtiin aikanaan tehty selkoa niistä perusteista, jotka valtioneuvoston käsityksen mukaan vaikuttavat Suomen eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa (s. 15-18). Sosiaalisten oikeuksien komitean edellä selostettu tuore Suomea koskeva kannanotto kuitenkin osoittaa, etteivät Suomen eriävät näkemykset sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa ole vaikuttaneet komitean arvioon siitä, Suomen perustoimeentuloturvaa ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia.
26. Perustuslakivaliokunta suhtautui hallituksen esityksestä HE 123/2017 vp antamassaan lausunnossa ”erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin” ja katsoi, että ”valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.” (PeVL 47/2017 vp). Ottaen huomioon esityksen s. 31 sosiaalisten oikeuksien komitean kannanotoista esitetty sekä perustuslain 22 § perustuslakivaliokunnan tulisi

huomauttaa käsillä olevasta esityksestä antamassaan lausunnossa, että valtioneuvoston tulee ottaa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitetyt Suomea koskevat kannanotot sekä ryhtyä viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.

27. Hallituksen esityksessä mainitaan, että YK:n TSS-oikeuksien komitea kehotti tuoreissa loppupäätelmissään Suomea myös perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)). Esityksessä ei ole kuitenkaan edes yleispiirteisesti tehty selkoa yleiskommentista, eikä puheenjohtajan kirjeestä, siitä puhumattakaan, että ne olisivat vaikuttaneet esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtiin ja johtopäätöksiin esityksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
28. On kuitenkin korostettava, että valtiosääntöiseen arvioon esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta sisältyy arvio ehdotetun sääntelyn suhteesta kv. ihmisoikeussopimukseen, koska nämä asettavat perustuslaissa turvattujen vastaavien perusoikeuksien suojan vähimmäistason. Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II, ks. myös esim. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).
29. Selvää myös on, että jos ehdotettava sääntely ei ole sopusoinnussa Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, sen säätäminen edes poikkeuslakina (perustuslainsäätämisyksessä) ei poista säätämisen merkitsemää kansainvälisen oikeuden loukkausta: koska Suomi on velvollinen kv. oikeuden *pacta sunt servanda* (sopimukset on pidettävä) -periaatteen mukaisesti huolehtimaan kansainvälisoikeudellisten velvoitteidensa toteuttamisesta, tästä seuraa kansalliseen lainsäätäjään ja siten eduskuntaan kohdistuva kansainvälisoikeudellinen velvollisuus olla loukkaamatta kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, sellaisena kuin ne täsmentyvät niiden kv. valvontaelinten ratkaisuihin ja muissa tulkintakannanotoissa.
30. Toinen epäkohta käsillä olevassa hallituksen esityksessä on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta siinä, ettei siinä ole asianmukaisesti tehty selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen valvontaelimen, YK:n lapsen oikeuksien komitean, Suomea koskevista kannanotoista ja muusta tulkintakäytännöstä, vaikka esityksessä mainitaankin siinä ehdotettavan sääntelyn olevan merkityksellistä muun ohella lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta (s. 28). Sama epäkohta koskee muitakin edellä mainittuja hallituksen esityksiä.
31. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta on ensinnäkin syytä todeta, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on loppupäätelmissään (*Concluding observations*) Suomen valtiolle aiemmin tämän vuoden kesäkuussa (2.6.2023) kehottanut, että Suomi välttää välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Komitean loppupäätelmissä kehoitetaan muissakin kohdissa Suomea parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa muun muassa siltä osin kuin on kyse koulutuksesta, vapaa-ajasta ja väkivallan ehkäistä. Komitean mukaan Suomen

tulee tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, samoin kuin kehittää toimenpiteitä, joilla ehkäistään asunnottomuutta sekä tarjota kiireellisesti asianmukaisen ja pitkäaikaisen sosiaalisen asunnon ja muita tukitoimenpiteitä niitä tarvitseville perheille.²

32. Esityksen arvioinnissa on myös merkityksellinen lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti No 14 (2013)³ lapsen oikeudesta siihen, että hänen etunsa otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa LOS 3.1 artiklan mukaisesti (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).
33. Lisäksi erityisen merkityksellinen käsillä olevan esityksen arvioinnin kannalta on lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti No 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (*General Comment No. 19 (2016) Public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*).⁴ Yleiskommentissa linjataan LOS 4 artiklan mukaisia valtion velvollisuuksia valtion ja muun julkishallinnon budjetoinnin ja taloussuunnittelun osalta, ml. talousarvion toteuttamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muun säädösvallan käyttö. Koska käsillä oleva hallituksen esitys edellä lueteltujen muiden esitysten tapaan "liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä" (s. 2), esityksen arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä yleiskommentin No. 19/2016 linjaukset, ja varsinkin siltä osin kuin ne koskevat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (ks. erit. s. 9-10, kappaleet 28-34).

Sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto kv. ihmisoikeussopimuksissa ja sen valtiosääntöinen merkitys

34. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuuksia alkaa tehdä yksityiskohtaisesti selkoa nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä vaille asianmukaista käsittelyä jääneistä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten yleiskommenteista ja muista tulkintakannanotoista.
35. Käsillä olevan hallituksen esityksen – samoin kuin edellä lueteltujen muiden hallituksen esitysten – valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on kuitenkin tarpeellista kiinnittää huomiota Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta, YK:n TSS-sopimuksesta ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johdettavaan sosiaalisten oikeuksien heikennyskieltoon, sellaisena kuin heikennyskielto

² Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland, 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Linkki komitean loppupäätelmiin: file:///Users/tuojanen/Downloads/CRC_C_FIN_CO_5-6_52903_E.pdf

³ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29.5.2013, CRC/C/GC/14, linkki yleiskommenttiin: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en

⁴ General Comment No. 19 (2016), on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), 20.7.2016, CRC/C/GC/19, linkki yleiskommenttiin: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting>,

täsmenyy näiden sopimusten valvontaelinten yleiskommenteissa ja muissa tulkintakannanotoissa.

36. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on johtanut heikennyskiellon Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12.3 artiklasta, jonka mukaan sopijavaltiot pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle. YK:n TSS-oikeuksien komitea on taas katsonut YK:n TSS-sopimuksen oikeudesta sosiaaliturvaan määräävästä 9 artiklasta johtuvan muun muassa kielto heikentää sosiaaliturvan saavutettua tasoa. YK:n lapsen oikeuksien komitean on vuorostaan johtanut sosiaalisten oikeuksien heikennyskiellon lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklasta, jonka mukaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät ”mahdollisimman täysimääräisesti” tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

YK:n TSS-oikeuksien komitean TSS-sopimuksen 9 artiklasta (oikeus sosiaaliturvaan) antamassa yleiskommentissa No 9 (2007) heikennyskieltoa on linjattu seuraavasti:

”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.”

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa No 19 (2016) LOS 4 artiklan mukaisesta valtion velvollisuudesta ryhtyä mahdollisimman täysimääräisesti toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan lasten TSS-oikeuksien toteuttamiseksi heikennyskielto on muotoiltu verraten ehdottomampaan muotoon seuraavasti:

- o ”31. The obligation imposed on States parties by article 4 to realize children’s economic, social and cultural rights “to the maximum extent” also means that they should not take deliberate retrogressive measures in relation to economic, social and cultural rights. States parties should not allow the existing level of enjoyment of children’s rights to deteriorate.” (kappale 31).

37. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännössä heikennyskielto on johdettu sellaista TSS-oikeuksia koskevista (positiivisista) toimintavelvoitteista, jotka velvoittavat sopijavaltioita ryhtymään mahdollisimman täysimääräisesti toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa puitteissa TSS-oikeuksien toteuttamiseksi esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän

avulla. Heikennyskiellossa on tällöin kysymys TSS-oikeuksien positiivisten toteuttamis- ja toimintavelvoitteiden kääntöpuolesta, so. kiellosta heikentää TSS-oikeuksien toteuttamisessa jo saavutettua tasoa. Vaikka heikennyskielto ei ole ehdoton kiello, vaan esimerkiksi talouskriisin aikana heikennyksiä voidaan tehdä, ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytännössä heikennysten tekemiselle asetetaan kuitenkin ehtoja.

Esimerkiksi lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa No 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (*General Comment No. 19 (2016) Public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*) linjataan erikseen valtioiden velvollisuuksia TSS-oikeuksien osalta talouskriisin ("economic crisis") aikana.

Yleiskommentin mukaan talouskriisin aikana regressiivisiä, so. heikentäviä toimenpiteitä lasten TSS-oikeuksiin voidaan ensinnäkin alkaa harkita vasta, kun kaikki muut vähemmän oikeuksiin puuttuvat toteuttamisvaihtoehdot on arvioitu, ja kun on varmistettu, että TSS-oikeuksien heikennykset kohdistuvat vasta kaikkein viimeiseksi lapsiin, etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Lisäksi sopimusvaltioiden velvollisuutena on osoittaa, että lasten TSS-oikeuksia talouskriisin aikana heikentävät regressiiviset toimenpiteet ovat välttämättömiä, kohtuullisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä sekä väliaikaisia, ja että toimenpiteiden kohteiksi joutuneet TSS-oikeudet palautetaan mahdollisimman pian. Lisäksi sopimusvaltioiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta että lapsiryhmät, joihin toimenpiteet vaikuttavat, ja muut, joilla on tietoa näiden lasten tilanteesta, voivat osallistua toimenpiteitä koskevaan päätöksentekoon talouskriisin aikana. Lapsen oikeuksia koskevat (valtioiden) vähimmäisvelvollisuudet, jotka liittyvät esimerkiksi opetusta, terveyttä ja sosiaaliturvaa koskeviin lapsen oikeuksiin,⁵ eivät saa vaarantua edes talouskriisin aikana.⁶

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava siitä, että Suomessa *ei* ole tällä hetkellä käsillä talouskriisi kv. ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla. Edellä selostetuilla yleiskommentin linjauksilla lasten TSS-oikeuksista talouskriisin aikana ei näin ollen ole välitöntä merkitystä käsillä olevan esityksen arvioinnin kannalta, olkoonkin että yleiskommentti tältä osin tuo esiin sellaisia yleisiä ja myös käsillä olevan esityksen arvioinnissa merkityksellisiä yleisiä edellytyksiä kuin hyväksyttävyys, oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys.

38. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole ainakaan viime vuosina nimenomaisesti käytetty käsitettä "heikennyskielto" sosiaalietuuksien leikkauksia

⁵ Lapsen oikeuksiin liittyviä valtioiden vähimmäisvelvoitteita on linjattu YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia valvovan komitean yleiskommenteissa, kuten yleiskommentissa No. 13 (1999) oikeudesta opetukseen (on the right to education) ja yleiskommentissa No. 14 (2000) oikeudesta korkeimpaan saavutettavissa olevaan terveyden tasoon (on the right to the highest attainable standard of health), ja No. 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan (on the right to social security).

⁶ Yleiskommentin linjaukset lapsen TSS-oikeuksista talouskriisin aikana kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti, ks. General Comment No. 19/2016, kappale 31: "In times of economic crisis, regressive measures may only be considered after assessing all other options and ensuring that children are the last to be affected, especially children in vulnerable situations. States parties shall demonstrate that such measures are necessary, reasonable, proportionate, non-discriminatory and temporary and that any rights thus affected will be restored as soon as possible. States parties should take appropriate measures so that the groups of children who are affected, and others with knowledge about those children's situation, participate in the decision-making process related to such measures. The immediate and minimum core obligations imposed by children's rights shall not be compromised by any retrogressive measures, even in times of economic crisis."

tms. heikennyksiä tarkoittaneiden lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin yhteydessä.

39. Perustuslakivaliokunnassa on kuitenkin todettu, että perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6). Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (ks. esim. PeVL 47/2017 vp, PeVL 19/2016 vp ja PeVL 32/2014 vp).
40. Näin ollen esimerkiksi perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentteihin sisältyvät perustuslailliset toimeksiannot suuntaavat ja määrittävät valtiontalouden säästöjen kohdentamista ja painottamista. Kuten kv. ihmisoikeussopimusten valtioita koskevien positiivisten toimintavelvoitteiden yhteydessä TSS-oikeuksien toteuttamiseksi edellä selostetulla tavalla, kielto heikentää perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa voidaan käänteisesti johtaa perustuslaillisista toimeksiannoista ja perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteesta (PL 22 §).
41. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentin alaan kuuluvien lapsilisien yhteydessä todennut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin ”vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisajärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista.” (PeVL 11/2015 vp, ks. myös esim. PeVL 51/2017 vp). Vaikkei perustuslakivaliokunnan tällaisissa lausunnoissa esiinny termiä heikennyskielto, tässä lausuntokäytännössä on silti asiallisesti heikennyskiellon piirteitä.
42. Kuten käsillä olevasta esityksestä ilmenee, siinä ehdotettava sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin, mutta myös perustuslain 1-3 momenttien kannalta, kuten esityksessäkin aivan oikein todetaan (s. 27). Koska ehdotettava sääntely merkitsisi puuttumista perustuslain 19 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin, ehdotettavaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Koska perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus siitä, että perusoikeusrajoitus on Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen, edellä selostetuista ihmisoikeussopimuksista johtuva heikennyskielto voidaan ”lukea sisään” tämän perusoikeuksien rajoitusedellytyksen kautta myös kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään, varsinkin kun samalla otetaan huomioon perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Arvio hallituksen esityksessä HE 74/2023 vp ehdotetusta sääntelystä

43. Hallituksen esitys HE 74/2023 vp on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Esityksen mukaan laskusuhdanteen ohella valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin etuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino.

44. Näitä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä myös perusoikeusjärjestelmän kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. esim. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp, PeVL 51/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 59/2016 vp, s. 2, PeVL 6/2015 vp, s. 2). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2–3, PeVL 6/2009 vp, s. 8). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3).
45. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolta esityksen – samoin kuin siihen liittyvien muiden hallituksen esitysten – valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä kuitenkin jossain määrin horjuttavat edellä selostetut kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevat kannanotot.
46. Esityksessä on kuvattu yleisen asumistuen muutosehdotusten vaikutuksia itsenäisenä kokonaisuutena. Esityksen vaikutusarviointeja perus- ja ihmisoikeuksien ja esimerkiksi lapsivaikutusten arviointia on jossain määrin kehitetty lausuntokierroksella saadun kriittisen palautteen jälkeen. Silti esityksen perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinnit ovat edelleen verraten pääpiirteittäistä ja jännitteistäkin luettavaa.
47. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan myönteisenä pitää esimerkiksi lasten oikeuksien näkökulmasta sitä, että asumistukea koskevien leikkausta kohdentumista lapsiperheisiin ehdotetaan lievennettäväksi suhteessa aikuisten ruokakuntiin muuttamalla perusomavastuun määrittelyyn vaikuttavia aikuisen ja lapsen kertoimia. Tällä muutoksella pyritään turvaamaan perustuslain 19 § 3 momentin mukaista julkiselle vallalle asetettua velvoitetta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.
48. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä myös sillä, että ehdotetut muutokset tulisivat – omistusasuntojen tuen lakkauttamista lukuunottamatta – voimaan pääosin vaiheittain sitä mukaa, kun kyseinen tuki tarkistetaan, ja että lain voimaantuloa on lykätty ja porrastettu, jotta tukea saavilla on enemmän aikaa sopeutua muutoksiin. Toisaalta oikeasuhtaisuuden arvioinnissa perustuslakivaliokunta on antanut valtiosääntöisesti painoarvoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoltaan rajattu (PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja pitänyt suotavana määräaikaista toimia (PeVL 11/2015 vp, s. 3, ks. myös esim. PeVL 47/2017 vp). Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että esityksessä ehdotettavat muutokset eivät ole määräaikaista.
49. Esityksessä myös todetaan lapsivaikutuksista, että muutokset ”pienentäisivät merkittästi pienituloisten lapsiperheiden tukea, ja siten lisäisi lapsiperheiden

- pienituloisuutta.” (s. 20). Ongelmallisena voidaan myös pitää sitä, että esityksen vaikutusarviointijakson mukaan esitetyksessä ehdotetut muutokset tulisivat jossain määrin lisäämään etuudensaajien toimeentulotuen tarvetta, koska perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp).
50. Ehdotetun sääntelyn välttämättömyyden kannalta huomiota taas kiinnittää se, ettei esityksessä ole lainkaan tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista. Esityksessä vain ensinnäkin todetaan, että hallitusohjelmassa tavoitellaan yleiseen asumistukeen huomattavia säästöjä. Säästöjen mittaluokasta johtuen on esityksen mukaan ”valittu useita toimia”. Lisäksi esityksessä todetaan, että ehdotukset perustuvat ”hallitusohjelmaan, joten niiden osalta esitystä valmisteltaessa ei olla tehty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia.” Edelleen esityksessä todetaan, että valmistelun yhteydessä arvioitiin malleja, joilla esityksen vaikutuksia lapsiperheisiin voitaisiin lieventää. Esillä oli esityksen mukaan enimmäisasumismenojen tarkastelu erikokoisille ruokakunnille, mutta perusomavastuun määrittelyyn liittyvien lapsen ja aikuisen kertomien muuttaminen todettiin toimivammaksi ratkaisuksi. (s. 24)
51. Varsinkin edellä selostetusta lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa No 19 (2016) kuitenkin korostetaan, että heikentäviä toimenpiteitä lasten TSS-oikeuksiin voidaan alkaa harkita vasta, kun kaikki muut vähemmän oikeuksiin puuttuvat toteuttamisvaihtoehdot on arvioitu, ja kun on varmistettu, että TSS-oikeuksien heikennykset kohdistuvat vasta kaikkein viimeiseksi lapsiin, etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Koska linjaus vieläpä tarkkaan ottaen koskee heikennyksiä TSS-oikeuksiin talouskriisin aikana, jossa Suomi ei kuitenkaan tällä hetkellä ole kv. ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetulla tavalla, linjaus voidaan sitä suuremmalla syyllä ulottaa etuuksien tasoon puuttumiseen talouden laskusuhdanteen aikana.
52. Muutoinkin perusoikeuksiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta voidaan johtaa vaatimus siitä, että perustuslain 19 §:ssä turvattuja sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavia etuuksia on sallittua heikentää vasta silloin, kun riittäviä säästöjä ei kerry muista mahdollisista leikkauksista. Tätä on kuitenkin nyt vaikea, oikeastaan mahdotonta arvioida, koska esityksessä ei ole tehty selkoa ja arvioita muista toteuttamisvaihtoehdoista, mitä siis perustellaan käytännössä lähinnä sillä, että ehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan.
53. Esityksen mukaan siinä nyt ehdotettujen muutosten ja tulevassa hallituksen esityksessä, jotka koskevat muun muassa omaisuuden huomioon ottamista yleisessä asumistuessa, ehdotettavien muutosten vaikutukset ”tulevat osittain kohdistumaan samoihin henkilöihin.” Samoihin henkilöihin kohdistuvia ristikkäisvaikutuksia syntyy esityksen mukaan myös niin kutsuttua indeksijäädytystä koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä ehdotuksista, ja lisäksi työttömyysturvaa koskevat muutosehdotukset kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin, joihin tämän hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat esityksen mukaan (s. 27). Vaikka nyt ehdotetut muutokset sinänsä kohdistuvat kaikkiin yleisen asumistuen saajiin, ne kuitenkin esityksen mukaan siis kohdistuvat

varsinkin yhdessä muiden edellä mainittujen hallituksen esitysten muutosehdotusten kanssa samoihin henkilöryhmiin.

54. Esityksen tarjoaman selvityksen perusteella esityksessä ehdotetut muutokset eivät yksistään välttämättä heikennä kohtuuttomasti monienkaan ihmisryhmien asemaa. Ongelmallista kuitenkin on, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat esityksen itsensäkin mukaan voimakkaimmin ”samoihin henkilöihin”. Lisäksi esityksen antaman selvityksen perusteella ei vaikuta kokonaan poissuljetulta, että ehdotettu sääntely voi jossain tapauksissa tuottaa kohtuuttomia lopputuloksia ainakin joidenkin ihmisten kannalta. Tässä yhteydessä on merkityksellistä todeta, että perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuu, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 11/2023 vp, kappale 16. Ks. myös esim. PeVL 51/2017 vp, s.4).
55. Vaikka esityksessä ehdotetut muutokset perusoikeuksien tasoon eivät yksinään muodostuisi kohtuuttomiksi, esityksessä ehdotettujen muutosten valtiosääntöisessä arvioinnissa on otettava samalla huomioon samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutosesitykset, so. hallituksen esityksissä HE 58/2023 vp, HE 73/2023 vp ja HE 75/2023 vp ehdotettujen perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten kumulatiiviset yhteisvaikutukset. Lisäksi käsillä olevassa esityksessä tuodaan esiin se, että hallitusohjelmaan sisältyy muitakin vastaavia, vielä tulevia uudistuksia, joiden yhteisvaikutus tulisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan niin ikään ottaa huomioon edellä mainittujen hallituksen esitysten rinnalla kokonaisvaikutusarvioinnissa:
”Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (kursivointi – TO, ks. esim. PeVL 11/2023 vp, kappale 18; PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4).
56. Edellä on jo tehty selkoa perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutus- ja kokonaisvaikutusarvioinnin puutteista sekä nyt arvioitavaan hallituksen esitykseen HE 74/2023 vp että muihin edellä mainittuihin hallituksen esityksiin HE 58/2023 vp ja HE 73/2023 vp sekä HE 75/2023 vp liittyen. Edes valtioneuvoston jälkikäteen, hallituksen esitysten valmistumisen jälkeen laatimaan selvitykseen esityksissä HE 73-75/2023 vp ehdotettujen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista ei sisälly nimenomaista tarkastelua näiden hallituksen esitysten yhteisvaikutuksista ja perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.
57. Nähdäkseni on mahdotonta arvioida nyt käytettävissä olevan selvityksen perusteella hallituksen esityksissä HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp ehdotettujen perusoikeuksien tasoon liittyvien heikennysten kokonaisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta. Näin ollen käsillä on juuri se perustuslakivaliokunnan viimeksi lausunnossaan PeVL 11/2023 vp kuvaama valtiosääntöinen arviointitilanne, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä merkitsee sitä, että perustusvaliokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella, eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia

- vaikutuksia. Kysymys on myös perusoikeuksien rajoitusedellysten kannalta siitä, ettei niiden kaikkien täyttymistä voida kunnolla arvioida. Sama koskee ehdotetun sääntelyn sopusoinnun arviointia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.
58. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, ettei sen paremmin perustuslakivaliokunnan kuin sen kuulemien asiantuntijoiden tehtävänä ole perusteluiden muotoilu hallituksen esityksille, vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää (ks. myös esim. PeVL 9/2016 vp). Myöskään perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutus- ja kokonaisvaikutustenarviointien tekeminen ei kuulu perustuslakivaliokunnan ja sen kuulemien asiantuntijoiden tehtäviin.
 59. Sitä vastoin hallituksen esitysten laatijan velvollisuutena on osoittaa, että hallituksen esityksissä HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp ehdotetut perusoikeuksien tasoon liittyvät heikennykset ovat kokonaisuutena arvioiden hyväksyttäviä, oikeasuhtaisia ja välttämättömiä sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia, eivätkä muodostu kokonaisvaikutuksiltaan kohtuuttomiksi ja tee tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. Nyt hallituksen esitysten HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp laatijat eivät ole näiden vaatimusten täyttymistä kyenneet kaikilta osiltaan osoittamaan.
 60. Kaiken kaikkiaan samaan asiakokonaisuuteen liittyvät hallituksen esitykset ovat vaikutusarvioihin ja kv. ihmisoikeussopimukseen liittyvien puutteidensa takia perustavaa laatua olevalla tavalla ongelmallisia valtiosäännön ja hyvän lainvalmistelun kannalta. Tässä yhdeydessä on muistettava myös siitä, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 9/2016 vp ja PeVL 60/2014 vp).
 61. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan hallituksen esityksissä HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp ehdotettujen perusoikeuksien tasoon liittyvien heikennysten kokonaisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin ei voida asianmukaisesti arvioida. Sekä käsillä olevan esityksen HE 74/2023 vp että muiden samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvien hallituksen esitysten HE 58/2023 vp, HE 73/2023 vp ja HE 75/2023 v p valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkitykselliset perusoikeus- ja ihmisoikeus- sekä kokonaisvaikutusarvioinnit, samoin kuin näistä arvioista seuraavat perustelut sekä johtopäätökset ovat siinä määrin puutteellisia, että ne vievät pohjan käsillä olevalta hallituksen esitykseltä. Tästä myös seuraa, ettei hallituksen esityksen HE 74/2023 vp lakiehdotusta voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.