

Tuomas Ojanen

23.11.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Kuulemisteema: Kuuleminen koskee kuulemispyynnön mukaan ”esityksiin HE 73-75/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusten arviointia (hallituksen esityksissä ja sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”) perustuslain 19,2 §:n kannalta. Asiantuntijoita pyydetään myös arvioimaan, mitä merkitystä yhteisvaikutuksille tulisi antaa kunkin nyt arvioitavan esityksen arvioinnissa.”

Lausunnon ala

1. Perustuslakivaliokunnalta tiistaina 21.11.2023 klo 12.31 saapuneen asiantuntijapyynnön mukaan ”kuuleminen koskee esityksiin HE 73-75/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusten arviointia (hallituksen esityksissä ja sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”) perustuslain 19,2 §:n kannalta. Asiantuntijoita pyydetään myös arvioimaan, mitä merkitystä yhteisvaikutuksille tulisi antaa kunkin nyt arvioitavan esityksen arvioinnissa.”
2. Keskityn seuraavassa näihin kysymyksiin. Koska esityksiin HE 73-75/2023 vp ohella käsillä olevaan oikeudelliseen kokonaisuuteen liittyy kuitenkin HE 58/2023 vp (ks. HE 58/2023 vp, s. 24-25; ks. myös HE 75/2023 vp, jakso 10.1 ja HE 73/2023 vp, jakso 11.1), esitysten HE 73-75/2023 vp yhteisvaikutusarvioinnissa on nähdäkseni välttämätöntä ottaa huomioon myös HE 58/2023 vp siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on jo antanut tästä esityksestä lausuntonsa PeVL 11/2023 vp.
3. On syytä myös huomauttaa painokkaasti siitä, että esitysten yhteisvaikutusarvioinnissa on perustuslain 74 §:ssä säädetty perustuslakivaliokunnan tehtävä huomioon ottaen kysymys esityksiin HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusarvioinnista paitsi perustuslaissa turvattujen sosiaalisten perusoikeuksien myös Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa turvattujen vastaavien ihmisoikeuksien kannalta.
4. Esitys HE 75/2023 vp ja edellä mainitut muut samaan oikeudelliseen kokonaisuuteen liittyvät esitykset ovat merkityksellisiä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2022), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS, SopS 6/1976) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) samoin kuin

vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 27/2016) kannalta, sellaisena kuin nämä ihmisoikeussopimukset täsmentyvät niiden kansainvälisten valvontaelinten – sosiaalisten oikeuksien komitea, YK:n TSS-komitea, lapsen oikeuksien komitea ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea - Suomea koskevissa ratkaisuissa ja kannanotoissa (esim. määräaikaissraportteja koskevat loppupäätelmät, Concluding observations sekä muussa tulkintakäytännössä (esim. yleiskommentit, General Comments).

5. Edelleen on huomautettava siitä, että koska kysymys on esitysten HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusarvioinnista, näiden esitysten muodostama sääntelykokonaisuus ei ole merkityksellinen "vain" perustuslain 19 §:n 2 momentin, vaan myös laajemmin perustuslain 19 §:n 1-4 momenttien ja 22 §:n sekä 6 §:n normikokonaisuuden kannalta.
6. Perustuslakivaliokunnassa näitä toisistaan riippuvaisia hallituksen esityksiä HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp on käsitelty erillisinä esityksinä eri kuulemisissa eri asiantuntijakokoonpanoissa. Esitysten HE 73-75/2023 vp yhteisvaikutusten asianmukainen arviointi perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta edellyttää kuitenkin käytännössä kaikkien näiden esitysten, samoin kuin esityksen HE 58/2023 vp, huomioon ottamista, eikä se voi typistyä vain esityksen HE 75/2023 vp puitteisiin. Tästä näkökulmasta on todettava, että olen aiemmin ollut kuultavana vain esityksistä HE 74/2023 vp ja HE 58/2023 vp, ja jälkimmäisestäkin esityksestä vain siltä osin kuin kyse on siinä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Olen käsillä olevan kuulemispyynnön saapumisen jälkeen ehtinyt yliopistollisilta työkiireiltäni tutustua vain rajoitetusti esityksiin HE 73/2023 vp ja HE 75/2023 v vp sisältyviin lakiehdotuksiin ja näiden esitysten vaikutusarviointeihin.

Arvion lähtökohtia

7. Uudistan ensinnäkin kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunnalle 14.11.2023 antamani lausunnon esityksestä HE 74/2023 vp eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. Tarkastelin siinä ensin eduskunnan käsiteltävänä olevien hallituksen esitysten HE 58/2023 vp ja HE 73-75/2023 vp käsittelyä perustuslain 74 §:n kannalta sekä näiden esitysten puutteita perus- ja ihmisoikeus- sekä kokonaisvaikutusarvioinnin ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontaelinten kannanottojen huomioimisen kannalta. Tein lausunnossani myös selkoa sosiaalisten oikeuksien heikennyskiellosta kv. ihmisoikeussopimuksissa sekä heikennyskiellon valtiosääntöisestä merkityksestä. Lisäksi päädyin lausunnostani ilmenevillä perusteilla 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. Edelleen katsoin, että sekä 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 arvion kohteena olleelta hallituksen

- esitykseltä HE 74/2023 vp. Näin ollen hallituksen esityksen HE 74/2023 vp lakiehdotusta ei nähdäkseni voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.
8. Uudistan myös kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunnalle 7.11.2023 antamani lausunnon esityksestä HE 58/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta siinä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Tämän esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointit olivat – myös esitysten HE 73-75/2023 vp vaikutusarviointeihin verrattuna - erityisen puutteellisia sekä yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien että erityisesti lapsia ja lapsen oikeuksia koskevien (kokonais)vaikutusarviointien osalta. Lisäksi esityksen HE 58/2023 vp vaikutusten arviointia ei lainkaan sisälly sosiaali- ja terveystieteiden toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamuuksien yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun (ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 17).
 9. Nyt käsillä olevassa perustuslainmukaisuuden arviointitilanteessa voidaan ensinnäkin pitää lähtökohtana sitä, että yhtä hyvin esityksessä HE 75/2023 vp ehdotettua indeksijäädystä kuin esityksissä HE 73/2023 vp ja HE 74/2023 vp (sekä HE 58/2023 vp) ehdotettua sääntelyä tulee muun ohella arvioida Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta, YK:n TSS-sopimuksesta sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johdettavan heikennyskiellon valossa. Olen tarkastellut tarkemmin sosiaalisten oikeuksien heikennyskieltoa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä heikennyskiellon valtiosääntöistä merkitystä lausunnossani 14.11.2023 perustuslakivaliokunnalle. Viittaan tuosta lausunnosta ilmenevään toistamatta sitä tässä enemmälti. Huomautan kuitenkin selvyiden vuoksi siitä, että heikennyskiellon ulottaminen esityksessä HE 75/2023 vp ehdotetun sääntelyn perustuslain- ja ihmisoikeusmukaisuuden arviointiin tarkoittaa sitä, että heikennyskiello koskee myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuja perusoikeuksia. En pidä tässä tarpeellisena alkaa enemmälti tehdä selkoa perustuslain 19 §:n 2 momentista perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, vaan viittaan tältä osin esityksestä HE 75/2023 vp ilmenevään, korostaen kuitenkin samalla edellä todetun heikennyskiellon merkitystä, koska esitykseen ei havaitakseni sisälly siitä mitään mainintaa.
 10. Edelleen voidaan pitää perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeusmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana sitä, että vaikka esityksen HE 75/2023 vp vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin eivät yksinään arvioituna muodostuisi ongelmallisiksi perustuslain 19 §:n 2 momentin ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen vastaavien ihmisoikeuksien kannalta, HE 75/2023 vp ehdotettua sääntelyä on pidettävä perustuslain ja edellä mainittujen kv. ihmisoikeussopimusten vastaisena, jos tässä esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutukset yhdessä esityksissä HE 73/2023 vp ja HE 74/2023 vp sekä HE 58/2023 vp ehdotetun sääntelyn kumulatiivisten yhteisvaikutusten kanssa muodostuvat kokonaisuutena kohtuuttomiksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta. Tämä valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohta voidaan perustaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön siitä, että *”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). Tarkkaan ottaen esitysten HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp ohella yhteisvaikutusarvioinnissa pitäisi ottaa huomioon myös ne tulevat, vielä eduskunnalle antamatta olevat hallituksen esitykset, joihin esityksessä HE 75/2023 vp s. 42 sekä esityksessä HE 74/2023 vp s. 27 viitataan.

11. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolta taas yhteisvaikutusarvioinnin viime kädessä ratkaisevaa merkitystä ihmisoikeusmukaisuusarvioinnissa tuo esiin esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean seuraava kannanotto yksittäisten heikennysten kumulatiivisista yhteisvaikutuksista sosiaalisen peruskirjan 12.3 artiklan kannalta:

"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

12. Esitysten yhteisvaikutusarvioinnissa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on myös muistutettava perus- ja ihmisoikeuksien yksilökohtaisuudesta. 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).
13. Edelleen perustuslaillisen arvion yhtenä lähtökohtana voidaan pitää, että jos esityksissä HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutusten arvioidaan muodostuvan kohtuuttomaksi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, tästä seuraa samaa oikeudellista kokonaisuutta koskevan lakiehdotuspaketin perustuslain- ja ihmisoikeussopimusten vastaisuus. Tähän liittyen lakiehdotuspaketin saattaminen perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaiseksi voi edellyttää laajempiakin muutostarpeita kuin vain yhdessä esityksessä ehdotetun sääntelyn muuttamista, joskin myös yhdenkin kokonaisuuteen liittyvän esityksen muuttaminen saattaa riittää, varsinkin jos siinä esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutukset ovat huomattavassa määrin tuottamassa myös eri esitysten yhteisvaikutusten ongelmallisuutta perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta. Tosin esityksistä 73-75/2023 vp yksikään ei erotu kokonaisuudesta tällä tavoin toisia esityksiä vaikutuksiltaan huomattavasti suurempana.
14. Lisäksi on korostettava esitysten perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeusmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana sitä, että nimenomaan esityksen HE 75/2023 vp laatijalla, samoin kuin esitysten HE 58/2023 vp ja HE 73/2023 vp ja HE 74/2023 vp laatijoilla, on velvollisuus osoittaa, että niissä ehdotettu sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia heikentävä sääntely on hyväksyttävää, oikeasuhtaista ja välttämätöntä sekä kv. ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista, ja ettei esityksessä HE

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

75/2023 vp ehdotetun sääntelyn vaikutukset yhdessä esityksissä HE 73/2023 vp ja HE 74/2023 vp sekä HE 58/2023 vp ehdotetun sääntelyn vaikutusten kanssa muodostu yhteisvaikuksiltaan kohtuuttomiksi.

15. Sitä vastoin sen paremmin perustuslakivaliokunnan kuin sen kuulemien asiantuntijoiden tehtävänä ei ole hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä yhteisvaikutusten kohtuullisuutta koskevien perusteiden kehittäminen ja muotoilu käsillä oleville hallituksen esityksille, vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää (ks. myös esim. PeVL 9/2016 vp). Myöskään esityksissä ehdotetun sääntelykokonaisuuden perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutus- ja yhteisvaikutustenarviointien laadinta ei kuulu perustuslakivaliokunnan, eikä sen kuulemien asiantuntijoiden tehtäviin.
16. Perusteluvollisuus yhtä hyvin esityksessä HE 75/2023 vp kuin muissakin mainituissa esityksissä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuudesta, välttämättömyydestä ja ihmisoikeusmukaisuudesta sekä yhteisvaikutusten kohtuullisuudesta on siis esitysten laatijoilla. Tässä suhteessa esityksen HE 75/2023 vp ja muiden mainittujen esitysten laatijoiden perusteluvollisuutta korottavat käsillä olevassa arviointitilanteessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut ja kannanotot sosiaalisten etuuksien matalasta tasosta ja riittämättömyydestä, joihin perustuslakivaliokunnan mukaan tulee suhtautua ”erittäin vakavasti” (PeVL 47/2017 vp).

Kuten esityksestä HE 75/2023 vp (s. 45-46, ks. myös HE 74/2023 vp, s. 31) ilmenee, Euroopan uudistettua sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on useaan otteeseen, viimeksi tämän vuoden alussa, katsonut, Suomen perustoimeentuloturva ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia.

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 pidättäytyminen 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)).

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

Esityksiin HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusten arviointia

17. Olen jo lausunnossani esityksestä HE 74/2023 vp 14.11 perustuslakivaliokunnalle kiinnittänyt huomiota siihen, ettei käytettävissä ole asianmukaista selvitystä nimenomaan esitysten HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp yhteisvaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta. Yhteistä kaikille mainituille hallituksen esityksille on ylipäättään ollut, että niiden vaikutusarviointit nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ovat olleet huomattavan puutteellisia, mitä esitysluonnoksista annetuissa lausunnoissa on lausuntokierroksella kritisoitu. Tämän jälkeen esitysten HE 73-75/2023 vp perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointeja on jossain määrin lisätty. Esimerkiksi esitykseen HE 75/2023 vp on lausuntokierroksen jälkeen lisätty jaksot ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” sekä ”Vaikutukset vammaisiin henkilöihin”. Jaksoista ilmenee, että esityksellä on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, mutta esityksen tarkempia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei juurikaan eritellä.
18. Valtioneuvosto on nyttemmin esitysten lausuntokierrosten jälkeen laatinut esitysten HE 73-75/2023 vp sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarviointit, 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).
19. Mainittuun selvitykseen esityksissä HE 73-75/2023 vp ehdotettujen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista ei kuitenkaan sisälly nimenomaista tarkastelua näiden esitysten perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: termit ”perusoikeus” tai ”ihmisoikeus” eivät esiinny selvityksessä. Yhteisvaikutusarviointi keskittyy lähinnä esitysten taloudellisiin (yhteis)vaikutuksiin, eikä se sisällä asianmukaista arviota esityksissä HE 73-75/2023 vp ehdotetun sääntelykokonaisuuden tosiasiallisista yhteisvaikutuksista nimenomaan eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. 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).
20. Edellä esitetystä seuraa, ettei ole nähdäkseni käsillä riittäviä edellytyksiä arvioida asianmukaisesti esitysten HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp yhteisvaikutuksia

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

perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja edellä mainituissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien kannalta.

21. Koska perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyyn tehtävään kuuluu arvioida, ovatko esityksissä HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp ehdotetun sääntelykokonaisuuden yhteisvaikutukset sopusoinnussa perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, perustuslakivaliokunnan tulisi saada valtioneuvostolta asianmukainen arvio esitysten yhteisvaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin ennen kuin se voi antaa lausuntonsa esityksistä. Tässä yhteydessä on muistutettava myös perus- ja ihmisoikeuksien yksilökohtaisuudesta ja edelleen tarpeesta saada riittävän eritelty arvio esitysten yhteisvaikutuksista myös eri ihmisryhmien (lapset ja lapsiperheet, eläkeläiset, ikääntyneet ihmiset, opiskelijat, nuoret ja vammaiset henkilöt) perus- ja ihmisoikeuksiin.

Arvio esityksestä HE 75/2023 vp

22. Koska esitysten HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp yhteisvaikutuksia perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja edellä mainituissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien kannalta ei voida asianmukaisesti arvioida, ei olisi sinänsä tarvetta enemmälti arvioida esityksen HE 75/2023 vp perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
23. Totean kuitenkin lyhyesti esityksestä HE 75/2023 vp, että perus- ja oikeuksien rajoitusedellytyksistä sekä sosiaalisten oikeuksien heikennyskiellosta seuraa muun ohella esityksen laatijan eli yleisemmin valtioneuvoston velvollisuus osoittaa, että esityksessä ehdotetut etuuksien indeksijäädytykset ovat välttämättömiä ja seurausta huolellisesta muiden toteuttamisvaihtoehtojen harkinnasta, eikä muita vähemmän perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia vaihtoehtoja ole käytettävissä. Esitykseen HE 75/2023 vp ei kuitenkaan esityksen HE 74/2023 vp tapaan sisälly lainkaan muiden toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelua. Sitä vastoin esityksessä todetaan, että ”kansaneläkeindeksiin ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädyttäminen vaalikaudeksi perustuu hallitusohjelmaan, joten jäädyttämiselle vaihtoehtoisten toimenpiteiden osalta ei ole tehty vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia.” (HE 75/2023 vp, s. 33). Vastaavasti todetaan esityksessä HE 74/2023 vp (s. 23).
24. Esimerkiksi lausunnossani 14.11 selostamassani 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 tarkoitettulla tavalla, linjaus voidaan sitä suuremmalla syyllä ulottaa etuuksien tasoon puuttumiseen talouden laskusuhdanteen aikana. Vastaava vaatimus tarpeesta selvittää tarkoin muita, vähemmän perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia

- toteuttamisvaihtoehtoja, voidaan johtaa myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ja YK:n TSS-komitean linjauksista.
25. Tässä yhteydessä on muistutettava myös siitä, että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, PeVL 9/2016, PeVL 60/2014 vp).
 26. Totean myös, että esitys HE 75/2023 vp vaikuttaa esityksen HE 74/2023 vp tapaan siirtävän lisää ihmisiä toimeentulotuen piiriin. 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). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on puolestaan suhtautunut torjuvasti siihen, jos sosiaaliturvaa kehitetään toimeentulotuen kaltaiseen, viimesijaiseen avustukseen, perustuvaksi järjestelmäksi.
 27. Lopuksi totean esityksestä HE 75/2023 vp sen, että siinä ehdotetut indeksijäädytykset vuosina 2024–2027 koskivat laajasti kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottuja etuuksia siten, että niiden taso pysyy vuoden 2023 tasossa. Esityksen mukaan etuuksien ja rahamäärien tarkistusten
 28. tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseen tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia. Ehdotettua muutosta ei olisi tarkoitus korvata myöhemmin tehtävillä indeksikorotuksilla, vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi.
 29. Lopputuloksena olisi, että ehdotetut indeksijäädytykset tarkoittaisivat merkittävää, vuosi vuodelta kumuloituvaa leikkausta sosiaaliturvaan ja etuuksia saavien elintasoon. Kun otetaan samalla huomioon esityksissä 73-74/2023 vp ja HE 58/2023 vp ehdotetut heikennykset ja leikkaukset, ehdotettuun sääntelykokonaisuuteen sisältyy vähintäänkin huomattavan suuri riski siitä, että yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi ainakin joidenkin ihmisryhmien sosiaalisten oikeuksien kannalta, ja että varsinkin esitysten 73-74/2023 vp ja HE 58/2023 vp muodostama sääntelykokonaisuus on sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastainen. Jo nämä riskit ovat esityskokonaisuuden perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeusmukaisuuden arvioinnin kannalta merkittäviä, vaikka siis esitysten tosiasiallisia yhteisvaikutuksia sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei voida kunnolla arvioida edellä selostettujen – ja lausunnossani 14.11 selostamieni – perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointia koskevien puutteiden takia.
 30. Kaiken kaikkiaan päädyn HE 75/2023 vp suhteen samaan kantaan kuin esityksen HE 74/2023 vp yhteydessä: sekä käsillä olevan esityksen HE 75/2023 vp että muiden samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvien hallituksen esitysten HE 58/2023 vp ja HE 73-74/2023 valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkitykselliset perusoikeus- ja ihmisoikeus- sekä yhteisvaikutusarvioinnit, samoin kuin näistä arvioista seuraavat perustelut sekä johtopäätökset ovat siinä määrin puutteellisia, että ne vievät pohjan myös käsillä olevalta hallituksen esitykseltä. Tästä myös seuraa, ettei hallituksen esityksen HE 75/2023 vp lakiehdotusta voida käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

31. Perustuslakivaliokunta on viimeksi lausunnossaan PeVL 11/2023 vp, kappale 18 todennut seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa 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 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitettusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

32. Esitysten HE 73-75/2023 vp suhteen on edellä ja lausunnossani 14.11 selostetuista perus- ja ihmisoikeus- ja yhteisvaikutusarviointien puutteisiin liittyvistä syistä nyt käsillä tilanne, että perustuslakivaliokunnalla ei ole edellytyksiä ottaa sen paremmin esityksen 75/2023 vp kuin esitysten HE 73-74/2023 vp arvioinnissa huomioon eri esitysten kumulatiivisia yhteisvaikutuksia sosiaalisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.
33. Näin ollen perustuslakivaliokunnan olisi syytä pidättäytyä tässä vaiheessa antamasta lausuntoaan esityksistä, ja sen sijaan edellyttää valtioneuvostoa laatimaan asianmukainen selvitys esitysten HE 73-75/2023 vp ja HE 58/2023 vp vaikutuksista nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin. Tämän jälkeen valiokunnalla – ja sen kuulemilla asiantuntijoilla – olisi asianmukaisia edellytyksiä ottaa esitysten arvioinnissa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta eri esitysten kumulatiiviset vaikutukset sekä edelleen arvioida asianmukaisesti sitä, muodostuvatko sosiaalisten perusoikeuksien tasoon liittyvien eri esitysten yhteisvaikutus kohtuuttomaksi. Arviossa on tällöin otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksien yksilökohtaisuus, ja näin ollen kiinnitettävä erityistä huomiota tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset ja potentiaalisesti kohtuuttomuuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tuottavat vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 11/2023 vp, kappale 16. Ks. myös esim. PeVL 51/2017 vp, s.4).