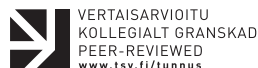


Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Susanna Rahkonen¹

Tiivistelmä – Käsitellen tässä artikkelissa sosiaalisiin oikeuksiin tehtäviä heikennyksiä, joita perustellaan valtiontalouden säästötavoitteella. Selvitän, miten perusoikeusuudistuksessa on linjattu sosiaalisista oikeuksista ja niiden kytkeytymisestä taloudellisiin voimavaroihin sekä miten tämä näkyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Katson asiaa erityisesti perustoimeentulon turvan näkökulmasta, josta säädetään perustuslain 19 §:n 2 momentissa. Tavoitteenani on tarkastella perustuslaissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien sisältöä ja oikeudellisia rajoja. Kävin läpi perusoikeusuudistuksesta alkaen sellaiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä on tehty vetoamalla valtiontalouden säästötavoitteisiin, taloudellisiin voimavaroihin tai julkisen talouden tilaan. Pohdin erityisesti perusoikeuksiin liittyviä yleisiä oppeja ja miten ne ovat kehittyneet. Tässä nousevat esiin perusoikeuksien erilaiset oikeusvaikutukset sekä perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset. Pyrin hahmottamaan, miten olemassa olevia oppeja on hyödynnetty. Arvioni mukaan perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä oikeudellisilla perusteilla myös toisenlaisiin johtopäätöksiin kuin mihin se päätyi. Valiokunta olisi voinut edellyttää arviointia esityksen vaikutuksista sekä ihmisoikeussopimustenmukaisuudesta edellytyksenä sille, että se olisi voinut arvioida esitysten perustuslainmukaisuuden. Valiokunnan argumentaatio oli paikoitellen kriittistä, mutta se esitti moitteet pehmeinä ei-ponsihuomautuksina. Oletus on, että valtioneuvoston tulisi ottaa nämä tulevassa lainvalmistelussa vakavasti.

Asiasanat: ihmisoikeudet, perusoikeudet, sosiaaliset oikeudet, heikennyskielto, säästöt



1. Johdanto

1.1. Taustaa

Perusoikeusuudistus hyväksyttiin 1.8.1995 voimaan tulleella lailla (17.7.1995/969). Perusoikeusuudistuksen voimaan tulon jälkeen säädettiin erilaisia säästölakeja, joissa kajottiin myös perustoimeentulon turvaan. Tuolloin tapana ei ollut, että esityksiä olisi perusteltu nimenomaisesti julkisen talouden heikolla tilalla. Esityksiä tehtiin 1990-luvun talouden laman jälkimainingeissa, joten on aika selvää, että julkisen talouden tila vaikutti muutosten taustalla. Toisaalta esitykset annettiin yleensä laajoina kokonaisuuksina, joten esityksiin saattoi sisältyä kompensoivia elementtejä.² Havaintojeni mukaan vasta viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana oikeuk-

1 Olen työskennellyt sosiaali- ja terveysministeriössä neuvottelevana virkamiehenä ja valmistellut eduskunnalle sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon liittyviä lakiesityksiä. Viimeisin esitys käsiteltiin eduskunnassa syksyllä 2023 ja esitystä käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (PeVL 11/2023 vp). Olen ollut mukana myös parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työssä komitean ensimmäisen toimikauden aikana vuosina 2020–2023. Toimin kansanedustajana vuosina 1999–2007, jolloin olin lyhyen ajan perustuslakivaliokunnassa varajäsenenä. Vuoden 2024 alusta lukien olen ollut opintovapaalla.

2 Saari 2024, s. 44–45 ja 61. Suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan erityispiirre on ollut kaikkia hallituspuolueita tyydyttävien politiikkapakettien rakentaminen. Leikkaukset ja uudistukset ovat olleet osa suomalaista hyvinvointivaltiota 1990-luvun alusta eteenpäin. Kuitenkin isossa kuvassa sosiaalimenot ovat tasaisesti kasvaneet. Ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 34–43 ja 74–87.

sien kaventamisen perusteena on käytetty nimenomaan julkisen talouden tilaa ja valtiontalouden säästötavoitteita.

Myös aivan viime aikoina perustuslakivaliokunta on saanut linjattavakseen joukon valtiontalouden säästöihin perustuvia esityksiä. Ensimmäiset *Petteri Orpon* hallitusohjelmaan perustuvat sosiaaliturvan muutosesitykset etenivät perustuslakivaliokuntaan syksyllä 2023. Hallitusohjelman sosiaaliturvaleikkauksia on luonnehdittu poikkeuksellisen suuriksi sekä volyymiltaan että kattavuudeltaan.³ Hallitus on tavoitellut säästöillä alijäämäisen julkisen talouden tasapainottamista ja työllisyyden lisäämistä. Esitysten käsittelyn yhteydessä esitettiin kritiikkiä esitysten kohdentumisesta sekä lainvalmistelun edellyttämistä vaikutusarvioinneista.⁴

1.2. Tutkimusongelma ja metodi

Tavoitteenani on tarkastella perustuslaissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien sisältöä ja oikeudellisia rajoja.⁵ Sosiaalisista oikeuksista säädetään perustuslain 19 §:ssä. Kohdistan tarkasteluni erityisesti perustoimeentulon turvaan, josta säädetään perustuslain 19 §:n 2 momentissa. Käsittelen myös sitä, mihin perustoimeentulon turvaa koskeva toimeksianto lainsäätäjää velvoittaa ja miten julkisen talouden tila vaikuttaa asiaan.

Selvitän asiaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Käyn läpi perusoikeusuudistuksesta alkaen sellaiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä on tehty vetoamalla valtiontalouden säästötavoitteisiin, taloudellisiin voimavaroihin tai julkisen talouden tilaan. Lisäksi käyn läpi perustuslakivaliokunnan kannat, joihin valiokunta viittaa perusteluissaan. Lopullinen huomioni kohdentuu perustoimeentulon turvaan, vaikka käyn läpi lausuntoja laajemmin. Olen kiinnostunut taloudellisiin perusteisiin argumentoiduista heikennyksistä, koska oletettavasti näissä tilanteissa kyseessä ei ole useamman perusoikeuden välinen kollisiotilanne. Jälkimmäinen on rajoitusedellytysten punninnalle tumpi ilmiö.⁶

Tarkasteluni on valtiosääntöoikeudellinen ja metodi lainopillinen.⁷ Katson aihepiiriä lainsäätäjän näkökulmasta. Pohdin erityisesti perusoikeuksiin liittyviä yleisiä oppeja ja miten ne ovat kehittyneet. Tässä nousevat esiin perusoikeuksien erilaiset oikeusvaikutukset sekä perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset. Pyrin hahmottamaan, miten olemassa olevia oppeja on hyödynnetty. Kulloisetkin lainsäädäntöratkaisut ilmentävät oikeuden näkyvää pintatasoa. Kä-

Sosiaalipoliittisia ratkaisuja ohjasivat työmarkkinajärjestöjen keskitetyt ratkaisut hyvin pitkälle 1980-luvun lopulle ja senkin jälkeen. Vielä vuonna 2016 tehtiin kilpailukykysopimus.

3 THL, Työpäpaperi 45/2023. Työpäpaperin mukaan vastaavan tasoisia leikkauksia löytyy 1990-luvulta. Saari 2024, s. 21. Saaren mukaan hallituksen toimenpiteet sekä leikkaavat sosiaalimenojen reaalista kasvuja että uudistavat hyvinvointivaltion institutionaalisia rakenteita poikkeuksellisesti määrin varsin lyhyessä ajassa.

4 Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi 29.1.2024 kanteluratkaisut, joissa se moiti esitysten lyhyttä kuulemisaikaa ja vaikutusten arvioinnin puutteellisuutta.

5 Käytän artikkelissa käsitettä sosiaaliset oikeudet tarkoittaen sosiaalisia perusoikeuksia. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetty käsite. Käytän artikkelissa TSS-oikeuksien käsitettä, kun kyse on perusoikeusuudistuksesta ja yleisemmästä perusoikeuksia koskevasta asiayhteydestä.

6 Neuvonen – Rautiainen 2013, s. 1017. Suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa perusoikeuksien välisiä keskinäisyyksiä on tarkasteltu tyypillisesti perusoikeuskollisio eli erisuuntaisten perusoikeuksien yhtentörmäyksen kautta. Kollisiotilanteessa jonkin perusoikeuden rajoitus perustellaan toisen perusoikeuden suojaamisella.

7 Aarnio 1997, s. 48–49. Ks. myös Alvesalo–Kuusi – Kumpula 2022, luvut 2.1–2.4. Lainopissa näkökulma on oikeuden sisäinen. Artikkelissani on kuitenkin yhtymäkohtia myös oikeushistorian ja oikeussosiologian tutkimukseen siltä osin kuin pyrin hahmottamaan, miten sääntely on syntynyt ja muotoutunut.

sitystä oikeusjärjestyksen sisällöstä ei voi kuitenkaan muodostaa ilman, että katsoo vähän syvemmälle.⁸ Haluan tutkia, miten hyvin perustuslakivaliokunnan lausunnot saavat justifikaationsa oikeusperiaatteista ja kaikkein perustavanlaatuisimmista periaatteista. Tästä syystä tarkastelen, miten perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja muut perusoikeuksien soveltamiseen liittyvät periaatteet näkyvät perustuslakivaliokunnan argumentaatioissa ja kuinka hyvin perustuslakivaliokunnan normitulkinta asettuu oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen.⁹

2. Sosiaalisten oikeuksien kehitys ja sisältö

2.1. Perusoikeusuudistus ja uudistettu perustuslaki

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli pitkän valmistelun tulos. Vuosina 1989–1992 työskennelleen perusoikeuskomitean toimeksiantona oli sisällyttää ehdotukseen säännökset tärkeimmistä TSS-oikeuksista. Näitä oikeuksia koskevia säännöksiä muotoiltaessa komitean tuli ottaa huomioon tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen.¹⁰ Tämä oli tärkeää, koska uudistusta käsiteltiin taloudellisen laman oloissa. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi (HE 309/1993 vp) korostettiin, että ehdotuksissa oli kiinnitetty erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa säädetyt oikeudet ja samalla pyrittiin varmistamaan siitä, että ehdotetut säännökset olisivat noudatettavissa myös silloin, kun taloudelliset olosuhteet muuttuvat.¹¹ Perusoikeussäännösten sitovuudesta todettiin, että perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa. *”Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa.”*¹²

TSS-oikeudet, niiden sitovuus ja taloudelliset voimavarat olivat keskustelun kohteena ennen uudistusta muun muassa perusoikeuskomiteassa.¹³ Valtiontalouden raamien huomioimista pidettiin tärkeänä uusista perusoikeuksista säädettäessä. Eduskuntavaiheessa osa asiantuntijoista epäili TSS-oikeuksien todellista tehoa positiivisoikeudellisina, tehokkaina oikeussääntöinä.¹⁴ Osa taas olisi nähnyt sääntelyn mielellään vieläkin vahvempana ja täsmällisempänä.¹⁵

8 Tuori 1997, s. 319–323. Yleiset opit kuuluvat syvemmälle oikeuskulttuurin tasolle ja vieläkin syvemmällä oikeuden syvärakenteessa lepäävät oikeustyypin fundamentaaliset normatiiviset periaatteet.

9 Aarnio 1997, s. 51–52. Oikeudellinen argumentaatio on oikeuslähteiden pohjalta tapahtuvaa auditorion vakuuttamista tulkin kinnan oikeellisuudesta. Ks. myös Tuori 1997, s. 325. Teoreettinen lainoppi pyrkii luomaan koherenssia pintatason ristiriitaiseen oikeudelliseen materiaaliin tulkitsemalla ratkaisuja oikeusperiaatteiden valossa sekä punnitsemalla periaatteiden ja vasta-periaatteiden keskinäistä painoarvoa.

10 Komiteanmietintö 1992:3, s. 2. Komitean lausuntovaiheen jälkeen oikeusministeriön perusoikeustyöryhmä 1992 väljensi TSS-oikeuksia koskevien säännösten velvoittavuutta ja tiivistä säännösten kirjoittamista. Oikeusministeriön julkaisuja 2/1993.

11 HE 309/1993 vp, s. 19. Ks. myös Tuori 2011, s. 712.

12 PeVM 25/1994 vp, s. 3. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5–6. Osassa säännöksistä on kyse kvalifioidusta lakivaruuksista ja osassa perusoikeus kytketään tavallisella lailla tapahtuvaan sääntelyyn (lakiviittaukset). Oman ryhmänsä muodostavat lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudet. Tällaiset säännökset ovat velvoittavuudeltaan astetta tiukempia kuin lakiviittaukset. Tässä viitataan sosiaalisiin oikeuksiin, tarkemmin sanottuna 15 a §:n 2 ja 3 momentteihin.

13 Komiteanmietintö 1992:3, s. 426, jossa eräviä mielipide esitti vähemmän sitovia TSS-oikeuksia ja niiden sitomista taloudellisiin voimavaroihin.

14 Saraviita 1994. Saraviita katsoi, että kulloinkin valtiontalouden tila asettaa kehyksen eikä hän uskonut, että TSS-oikeudet vaikuttaisivat budjettipäätöksiin toteutettavaan todelliseen resurssien jakoon tulonsiirtojen tai verotuksen kautta. Ks. myös Saraviita 2005, s. 25.

15 Jyränki 1994. Jyränki oli sitä mieltä, että sosiaalisista perusoikeuksista moni oli kirjoitettu niin, että niiden lainsäätäjälle antama perustuslaillinen toimeksianto jää melko yleisluontoiseksi ja rajoiltaan epämääräiseksi.

Perusoikeusuudistuksen hyväksymisen jälkeen käynnistetyssä perustuslakiuudistuksessa perusoikeussäännökset siirrettiin perustuslakiin sellaisenaan (731/1999).¹⁶ Perustuslain tulkinnan lähtökohtana on, että perustuslaki muodostaa kokonaisuuden. Valtiosäännön peruseriaatteet perustuslain 1 luvussa ilmaisevat perustuslainsäätäjän keskeisiä perusarvoja ja tavoitteita sekä toimivat tulkintaperiaatteina.¹⁷ Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämä ilmaisee perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä. Ihmisarvon kunnioittamista voi pitää myös sivistyneen yhteiskunnan vähimmäismittarina.¹⁸ Perustuslain 22 §:ssä taas säädetään siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Se velvoittaa huomioimaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sääntelyn, ja nostaa ne perustuslain tasolle.

Perustuslaissa säädetty oikeudenmukaisuuden edistäminen viittaa yhdenvertaisuuteen, mutta myös sosiaalisten oikeuksien tärkeyteen. Myös yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevilla säännöksillä turvataan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta, myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Perustuslain voikin katsoa edistävän hyvinvointivaltioon liitettäviä arvoja.¹⁹ Näiden silmälasien läpi tapahtuu myös sosiaalisten oikeuksien tulkinna.

2.2. Sosiaaliset oikeudet perustuslaissa

Perusoikeusuudistuksessa oikeudesta sosiaaliturvaan säädettiin tuolloisen hallitusmuodon 15 a §:ssä, jonka sisältö siirrettiin sellaisenaan perustuslain 19 §:ksi. Pykälän 2 momentissa säädetään perustoimeentulon turvasta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa lainsäätäjälle haluttiin asettaa velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa.²⁰

Esityksen mukaan säännöksen tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Jälkimmäisessä on kyseessä viimesijainen turvan muoto.²¹ Hallituksen esityksessä todettiin, että 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan. Tässä siis tarkoitettiin, että turvan tasoa ei saisi heikentää olennaisesti. Toisaalta esityksessä todettiin, että säännös sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Lisäksi todettiin seuraavaa: ”[O]n luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan

16 HE 1/1998. Laki tuli voimaan 1.3.2000.

17 Husa – Jyräki 2021, s. 113.

18 Arajärvi 2004, s. 307.

19 Valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluviin peruseriaatteisiin luetaan tätä kuvaava liberaali ja sosiaalinen periaate. Ks. Husa – Jyräki 2021, s. 119–120; HE 309/1993 vp, s. 42 ja Jyräki 2003, s. 30–34.

20 Momentin sanamuoto kuuluu: ”Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.” Esityksen mukaan säännöksessä käytetty ilmaisu *perustoimeentulon turva* poikkeaa tuolloisessa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa (818/92) käytetystä toimeentulon lakisääntöisen perusturvan käsitteestä. Säännökseen liittyi lepäämäänjättämismahdollisuus tiettyjen etuuskien heikennyksiä vastaan. HE 309/1993 vp, s. 70.

21 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

*taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.*²² Perustuslakivaliokunta toisti myös kehittämiseen ja taloudellisiin voimavaroihin liittyvän kytkennän.²³

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.²⁴ Pykälän 4 momentissa puolestaan asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää oikeutta asuntoon sekä asumisen omatoimisessa järjestämisessä tukeminen.

2.3. TSS-oikeudet ihmisoikeussopimuksissa

Suomen ratifioimissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on myös Suomea sitovia määräyksiä. Näitä ovat muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jäljempänä TSS-sopimus (SopS 6/76) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43 ja 44/91 ja SopS 75–76/1998).²⁵ Liittyessään näihin sopimuksiin Suomi on sitoutunut sopimusten valvontamekanismeihin. Samalla Suomi on tullut hyväksyneeksi sen, että valvontaelinten ratkaisut on otettava painavia kannanottoina sopimuksen tulkinnasta huomioon.²⁶ TSS-oikeuksien toteutumista valvoo YK:n TSS-komitea ja Euroopan sosiaalista peruskirjaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea.

TSS-sopimuksessa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. TSS-sopimuksessa määrätään myös oikeuksien toteuttamisesta ja rajoittamisesta. Sopimusvaltiot sitoutuvat yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseen asteittain ”*täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan*”. Lisäksi sopimuksen oikeuksia saa rajoittaa vain lailla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa. Sopimus kannustaa sopimusvaltiota ylittämään sopimuksessa sovitun oikeuksien tason.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa on määräykset oikeudesta sosiaaliturvaan. Sopimus edellyttää, että valtiot luovat sosiaaliturvajärjestelmän ja pitävät sitä yllä tyydyttävällä tasolla. Lisäksi tulisi pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmän tasoa.²⁷ Sopimuksen 13 artiklassa on määräykset viimesijaisesta sosiaalivastuksesta. Suomessa tämän artiklan piiriin lukeutuu paitsi toimeentulotuki, myös työmarkkinatuki. Sopimukseen liittyy laaja valvontakerrosten ja kanteluiden kautta muotoutunut tulkintakäytäntö. Sopimus pitää sisällään myös selkeät tuelle määritellyt vähimmäistasot, joiden noudattamista valvotaan.²⁸

Muista sopimuksista esimerkiksi YK:n naisten oikeuksien sopimus²⁹ sekä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus sisältävät myös TSS-oikeuksia koskevia määräyksiä.³⁰ Vapausoikeuspainotteiset sopimukset sisältävät myös määräyksiä, joilla on merkitystä sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa.³¹

22 HE 309/1993 vp, s. 71.

23 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

24 HE 309/1993 vp, s. 71–72 ja PeVM 25/1994 vp, s. 13.

25 Euroopan neuvoston piirissä solmittu sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin vuonna 1961 ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1965. Suomi liittyi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan vuonna 1991 ja se saatettiin voimaan lailla ja asetuksella. Uudistettu peruskirja allekirjoitettiin vuonna 1996 ja se tuli voimaan Suomessa elokuussa 2002.

26 Ojanen – Scheinin 2011, s. 178.

27 Mikkola 2023, s. 245.

28 Mikkola 2023, s. 244 ja 258.

29 SopS 68/1986. Sopimus on hyväksytty vuonna 1979 ja se on ensimmäinen vapaus- ja TSS-oikeuksia yhdistänyt sopimus.

30 SopS 59–60/1991 sekä SopS 27/2016. Lapsen oikeuksien sopimuksessa edellytetään, että sopimusvaltiot ryhtyvät oikeuksien toteuttamiseksi ”*mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojen mukaan*” (4 artikla).

31 Esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus SopS 7–8/1976 sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990 ja SopS 85–86/1998. Ks. sopimusten merkityksestä Mikkola 2023, s. 290.

Ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltiota ja sen lainsäätäjää ryhtymään toimenpiteisiin sopimuksen mukaisten oikeuksien toteuttamiseksi. TSS-sopimusta ei luotu lukitsemaan vallitsevaa olotilaa, vaan välineeksi sosiaalisten uudistusten edistämiseen.³² Sopimuksen kehittämistä koskevilla ilmaisuilla tarkoitetaan, että oikeudet toteutetaan mahdollisimman pian voimavarojen salliessa ja että taloudellisten voimavarojen käytössä näiden oikeuksien toteutus laitetaan etusijalle.³³ Sopimukseen liittyy myös konkreettisia ohjeita taloudellisten voimavarojen suuntaamiseen.³⁴

TSS-komitea on määritellyt tulkintaperiaatteita tilanteisiin, joissa valtio on vedonnut heikennyksen perusteena resurssien vähenemiseen. Komitea huomioi valvontakäytännössään valtion yleisen kehitystason, heikennyksen laajuuden ja valtion taloudellisen tilanteen vakavuuden.³⁵ YK:n TSS-komitea on viimeisimmissä Suomea koskevilla loppupäätelmissään vuonna 2021 ottanut kantaa myös Suomessa toteutettuihin oikeuksia heikentäviin muutoksiin.³⁶

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealla on myös tulkintakäytäntöä oikeuksien rajoittamisesta. Komitean mukaan sellaisia rajoituksia ei tulisi tehdä, jotka tekevät sosiaalisen suojelun tavoitteen merkityksettömäksi. Rajoitusten tulisi olla myös oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä käytettäviin keinoihin ja haitallisiin vaikutuksiin nähden. Rajoitustoimenpide ei saisi mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Kaavailtujen rajoitusten vaikutukset tulisi analysoida kattavasti, kiinnittäen erityistä huomiota haavoittuvimmassa asemassa oleviin ryhmiin.³⁷ Komitea on arvioinut Suomen vähimmäis- ja perusturvaetuuksien riittävyttä ja ministerikomitea on antanut kesäkuussa 2023 Suomelle suosituksen erinäisten etuuskien tason nostamisesta.³⁸

3. Yleistä opeista ja oikeusvaikutuksista

3.1. Sosiaalisten oikeuksien luokitteluja

Perusoikeuksien oikeusvaikutuksia ja luonnetta voidaan kuvata eri tavoin.³⁹ Pääosa sosiaalisista oikeuksista on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon. Positiiviset toimintavelvoitteet tarkoittavat sitä, että julkinen valta turvaa riittävän hyvin oikeuksien toteutumisen kaikille.⁴⁰ Kun vapausoikeudet takaavat puuttumattomuuden yksilön asemaan, sosiaalisissa oikeuksissa kyse on edun tai suorituksen lupaamisesta yksilöille. Silti sosiaalisia oikeuksia ei tule pitää muista perusoikeuksista erillisinä, periaatteiltaan toisenlaisina

32 Karapuu 1988, s. 27 ja 30–34.

33 Tuori – Kotkas 2016, s. 230.

34 Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimukseen liittyy yleiskommentti julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi General Comment No. 19 (2016) CRC/C/GC/19.

35 Statement, 21.9.2007, E/C.12/2007/1, s. 3 ja General comment No. 19: The right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19.

36 Concluding observations, 30.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7. Säätötoimien yhteydessä on varmistettava, että leikkaukset ovat a) väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa, b) ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia ja että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättäminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta, c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti heikoimmassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin, d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta ja että e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

37 ECSR Digest 2022, s. 208–209.

38 ECSR, Complaint No. 172/2018 ja Recommendation CM/RecChS (2023)1, 14.6.2023.

39 Nämä kuuluvat perusoikeuksien yleisiin oppeihin ja niiden tarkoituksena on auttaa ymmärtämään oikeussääntöjen sisältöä. Tolonen 1988, s. 177 ja 187. Oikeusjärjestelmän yleiset opit on luokiteltu oikeussystemaattisiin ja oikeudenalakohdaisiin peruskäsitteisiin, juridisiin teorioihin sekä oikeudellisiin periaatteisiin.

40 Viljanen 2001, s. 14.

oikeuksina. Eroissa on kyse lähinnä oikeuksien kuvaamis- ja hahmottamistavasta.⁴¹ Sosiaaliset oikeudet ovat riippuvaisia taloudellisista voimavaroista enemmän kuin muut perusoikeudet, ja niihin liittyy velvoite aktiiviseen toimintaan.⁴²

Perustuslain 19 §:n eri momenttien oikeusvaikutukset ovat sitovuudeltaan eri asteisia.⁴³ Ensimmäisen momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on ehdoton. Se takaa oikeuden subjektiivisena oikeutena jokaiselle suoraan perustuslain nojalla ja kaikissa oloissa. Toinen momentti sisältää lainsäätäjälle toimeksiannon turvata perustoimeentulon turva tavallisella lailla subjektiivisena oikeutena. Oikeus on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudeksi. Siinä on kysymys lainsäätäjään kohdistuvasta perustuslaillisesta toimeksiannosta eli lainsäätäjän positiivisesta toimintavelvoitteesta.⁴⁴

Oikeuskirjallisuudessa TSS-oikeuksien oikeusvaikutuksia on koottu omaksi luokittelukseen.⁴⁵ Yksi keskeinen oikeusvaikutus on *toimeksiantovaikutus*. Tämän taustalla on perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tätä täydentävät 19 §:n eri momenteissa säädetyt lainsäätäjään kohdistuvat tarkemmat toimeksiannot. Toimeksiantovaikutusta ilmentää perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä lainsäätäjän toiminnassa ja että säännöksistä voidaan johtaa erilaisia toimintavelvoitteita. Luokittelussa toimeksiantovaikutuksesta on johdettu sen kääntöpuoleksi kutsuttu *heikennyskieltovaikutus*. Toimeksiantovaikutuksen mukaista ei ole tehdä sellaisia muutoksia, jotka tekisivät säännöksen sisällön merkityksettömäksi. Lainsäätäjän toimintaa ohjaavat heikennyksiä tehtäessä myös perusoikeuksien rajoittamista koskevat periaatteet, joten täysin ehdoton kielto ei ole kyseessä. Kaikkiin perusoikeuksiin liittyy myös *ohjelmallinen vaikutus*, eli pyrkimys edistää ja kehittää lainsäädäntöä perusoikeuksia paremmin suojaavaan suuntaan.

Oikeusvaikutuksia voi tarkastella myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa seuraavan jaottelun pohjalta: velvollisuus *kunnioittaa (respect)*, velvollisuus *suojata (protect)* ja velvollisuus *toteuttaa (fulfil)*. Vapausoikeudet ja TSS-oikeudet ovat samanarvoisia, mutta tavat saada vaikutuksia aikaan vaihtelevat eri oikeuksien kohdalla. TSS-oikeuksien kohdalla toteuttamisen merkitys on keskeisimmässä asemassa.⁴⁶

3.2. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä

Perustuslakivaliokunta määritteli perusoikeusuudistuksen yhteydessä mietinnössään, millä periaatteilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa.⁴⁷ Oikeusjärjestyksessämme perusoikeuksien

41 Hidén 1996, s. 761 ja Sakslin 1999, s. 224.

42 Hidén 1996, s. 768–769 ja Sakslin 1999, s. 232–234.

43 Ks. myös Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 245. Kirjoittajien mukaan säännöstä on luonnehdittu subjektiivisen oikeuden ja ohjelmallisen oikeuden välimaastoon jääväksi perusoikeussäännökseksi. Se velvoittaa luomaan yksilöille subjektiivisia oikeuksia, mutta ei ole järjestelmäsiddonnainen. Perusoikeuksia konkretisoiva lainsäädäntö osallistuu perusoikeussäännösten sisällön määrittelyyn.

44 PeVM 25/1994 vp, s. 6.

45 Tuori – Kotkas 2023, s. 236 ja Tuori 2011, s. 716–726. Oikeusvaikutukset on koottu ihmisoikeussopimuksia hyödyntäen ja ne ovat tiivistetyt seuraavat: 1) subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus, 2) kompetenssi- eli toimivaltavaikutus, 3) toimeksiantovaikutus, 4) heikennyskieltovaikutus, 5) syrjäyttävä eli abrogatiovaikutus, 6) tulkintavaikutus ja 7) ohjelmallinen vaikutus.

46 TSS-komitea, 4.2.2008, E/C.12/GC/19, kohdat 43–51. Nieminen 1999, s. 129–130 ja Nieminen 2015, s. 67–74. Uudemmissa ihmisoikeussopimuksissa korostetaan oikeuksien yhteisiä ja toisiaan täydentäviä piirteitä. Ks. Jyränki 2003, s. 480. Jyrängin mukaan oikeusvaikutusten lajit voidaan palauttaa pitkälti julkisyhteisön pidättäytymis- tai toimintavelvollisuuteen tai molempiin.

47 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

rajoitusedellytykset on laadittu jäsentämään alun perin erityisesti vapausoikeuksiin kajoamista.⁴⁸ Perusoikeuksien rajoitusedellytystesti soveltuu kuitenkin myös julkisen vallan positiivisten toimintavelvoitteiden muotoon kirjattujen perusoikeuksien heikentämisen arviointiin.⁴⁹

Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten mukaan rajoituksesta tulee säätää tavallisella lailla. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja niiden on oltava riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoittamiseen vaaditaan myös hyväksyttävä peruste.⁵⁰ Rajoitusperusteen hyväksyttävyyсарviointi toimii eräänlaisena esivaiheena ennen varsinaista suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia.⁵¹ Hyväksyttävä peruste voi liittyä siihen, että rajoitus on perusteltu toisen perusoikeuden toteuttamisella. Hyväksyttävyyς voi liittyä myös perustuslain ulkopuolisiin syihin, kuten painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Painava yhteiskunnallinen tarve ei ole yksin riittävä edellytys perusoikeuden rajoittamiselle.⁵² Myöskään toisen perusoikeuden parantaminen ei sellaisenaan oikeuta rajoittamaan toista perusoikeutta. Muilta kuin perustuslain säännöksiin liittyviltä rajoitusperusteilta tulisi edellyttää erityistä painavuutta ja konkreettista liityntää kyseiseen sääntelyyn.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimusten mukaisia.⁵³ Rajoitusten on oltava välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeutta vähemmän rajoittavilla keinoilla. Suhteellisuusperiaate merkitsee eri intressien välistä punnintaa. Punninnassa sillä on merkitystä, kuinka vahvaa tukea intressi saa perustuslaista ja valtiosääntöoikeudellisesta käytännöstä. Myös yhteensopivuus valtiosäännön perusteisiin kuten vaikkapa perustuslain 1 §:n 2 momenttiin ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen vaikuttavat arvioinnissa.⁵⁴

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁵⁵ Ydinalueen koskemattomuusvaatimus oli perusoikeuskomitean mietinnössä muotoiltu niin, että rajoitus ei saa puuttua perusoikeuksien olennaiseen sisältöön.⁵⁶ Perusoikeutta ei saisi rajoittaa niin laajasti, että lopulta perusoikeuden sisältö tyhjenee vaikutuksiltaan merkityksettömäksi. Suhteellisuusvaatimus ja ydinalueen koskemattomuus toimivat täydentäen toisiaan.⁵⁷ Rajoitukset eivät saa olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

3.3. Aktiivinen turvaaminen ja resurssit

Aktiivista turvaamista edellyttäviin sosiaalisiin perusoikeuksiin ei ole syntynyt erillistä rajoitusedellytysten tyyppistä oppiaan. Oikeuden luonteeseen liittyy, että perusoikeusnormista ei

48 Rautiainen 2013, s. 264.

49 Myös Veli-Pekka Viljanen on todennut, että perusoikeuksien toteutumistason heikentämisen arvioinnissa voidaan tukeutua perusoikeusrajoituksia koskeviin periaatteisiin soveltuvin osin. Viljanen 2011, s. 140–141.

50 Tässä tarkoitetaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää perustetta. Viljanen 2001, s. 126 ja 129–133.

51 Viljanen 2001, s. 134.

52 Viljanen 2001, s. 179.

53 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

54 Viljanen 2001, s. 220.

55 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

56 Komiteamietintö 1992:3, s. 378.

57 Ydinalueella oikeudet toimivat Robert Alexyn normiluokittelun mukaisina sääntönormeina, jotka sulkevat pois rajoitusmahdollisuuden. Ks. Alexy 1986, s. 267–272. Sääntönormeissa on kyse siitä, että ne täytetään tai jätetään täyttämättä. Periaatenormeissa on kyse optimointikäskystä, joka toteutetaan suhteessa mahdolliseen mahdollisimman suuressa määrin.

ole johdettavissa suoraan yksiselitteistä velvoitetta ryhtyä juuri tiettyntyyppiseen lainsäädäntö- tai talousarviopäätöksentekotoimeen.⁵⁸ Tästä syystä lainsäätäjälle annetun toimeksiannon rajat ovat häilyvät.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinnassa ja niitä koskevassa oikeustieteellisessä keskustelussa on myös kiinnitetty huomiota sosiaalisten oikeuksien luonteeseen ja riippuvuuteen taloudellisista resursseista. TSS-oikeudet nähtiin sopimuksen alkuvaiheessa poliittisiksi tavoitteiksi, jotka on turvattava pidemmän ajan ohjelmilla.⁵⁹ Sittenkin on korostettu, kuinka TSS-oikeudet ovat oikeudellisesti sitovia oikeuksia siinä missä muutkin ihmisoikeudet. Silti oikeudelliset keinot TSS-oikeuksien edistämiseksi on tunnustettu rajallisiksi. Myös kysymys oikeuksien oikeudellisesta velvoittavuudesta sekä asteittain etenevästä toimeenpanosta on keskusteluttanut sopimusten voimassaolon ajan.⁶⁰

TSS-oikeuksien toteutuksessa huomio kiinnittyy etukäteiseen toimintaan ja siihen prosessiin, miten julkinen valta huolehtii oikeuksien toteutumisesta jo ennalta.⁶¹ TSS-sopimuksen tulkinnassa valtion vastuulla on osoittaa, että se kehittää TSS-oikeuksia ja osoittaa käytettävissä olevista resursseistaan riittävästi voimavaroja oikeuksien tehokkaaseen toteutukseen.

Sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen ja taloudellisten voimavarojen välisestä suhteesta käytiin kansainvälistä keskustelua erityisen paljon 2010-luvulla finanssikriisin jälkeen.⁶² YK:n TSS-komitean puheenjohtaja korosti jäsenvaltioille osoittamassaan kirjessä vuonna 2012, kuinka vaikean talouskriisin aikana säästötoimien tulisi olla väliaikaisia, suhteellisia, välttämättömiä ja ei-syrjiviä sekä kuinka oikeuksien ydinsisältö on aina turvattava.⁶³

4. Taloudelliset voimavarat perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

4.1. Yleistä valituista lausunnoista

Halusin selvittää, miten perustuslakivaliokunta on käsitellyt esityksiä, joissa sosiaalisia oikeuksia heikennetään julkisen talouden tilan takia säästöjen aikaansaamiseksi. Halusin saada selville, miten rajoitusedellytyksiä ja muita periaatteita käytetään valiokunnan argumentoinnissa. Kävin läpi perusoikeusuudistuksesta alkaen sellaiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa TSS-oikeuksien heikennyksien yhteydessä vedottiin valtiontalouden säästötavoitteisiin,

58 Rautiainen 2013, s. 264. Säännökset on kirjoitettu tavalla, jotka osoittavat pikemminkin tavoitetta kuin jotakin toimintatapaa.

59 O'Connell – Nolan – Harvey – Dutschke – Rooney 2015, s. 9 ja 64. YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa vapausoikeudet ja TSS-oikeudet ovat rinnakkain, mutta sopimukset eriytyivät omiksi sopimuksikseen erilaisine mekanismeineen. Toisaalta *minimum core* eli oikeuden ydinsisältö on täytynyt turvata heti sopimuksen hyväksymisestä lukien.

60 De Schutter 2013, s. 8. Vuonna 1986 järjestettiin TSS-sopimuksen oikeudellisen merkityksen selkeyttämiseksi asiantuntijajakokous, jossa hyväksyttiin niin sanotut Limburgin periaatteet. TSS-komitea hyväksyi ne virallisesti 8.1.1987 dokumentissaan E/CN.4/1987/17. Oikeuksien toteuttaminen vaatii valtioilta lainsäädännöllisiä, hallinnollisia, budjettiin liittyviä sekä muita keinoja. Limburgin periaatteita täydennettiin vuonna 1997 Maastrichtin periaatteilla. Niissä hyväksyttiin jako velvollisuuteen kunnioittaa (respect), suojata (protect) ja toteuttaa (fulfil). TSS-komitea 2.10.2000, E/C.12/2000/13.

61 O'Connell – Nolan – Harvey – Dutschke – Rooney 2015, s. 19. Esimerkiksi talousarviot ja niiden ihmisoikeusvaikutusten analysointi sekä muunlainen ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ovat tärkeässä asemassa.

62 Rautiainen 2015, s. 469. Toisaalta YK:n talous- ja sosiaalikomitea katsoi jo ennen vuoden 2008 globaalia talouskriisiä, että TSS-oikeuksien kannalta valtion olisi tärkeää harjoittaa sellaista talouspolitiikkaa, jonka avulla kerätään TSS-oikeuksien toteuttamisen vaatimat voimavarat.

63 TSS-komitea, puheenjohtajan kirje 16.5.2012.

taloudellisiin voimavaroihin tai julkisen talouden tilaan.⁶⁴ Tarkastelu ulottui 31 toukokuuta 2024 asti. Tällaisia lausuntoja kertyi yhteensä 19 kappaletta.⁶⁵

Lausunnot jakautuivat seuraavasti: vaalikausi 2011–2014, kolme lausuntoa; vaalikausi 2014–2019, kymmenen lausuntoa; vaalikausi 2019–2023, ei lausuntoja ja vaalikausi 2023 alkaen, kuusi lausuntoa. Lausunnoissa viitattiin pääasiassa perustuslain 19 §:n 2 momenttiin, mutta myös 19 §:n 3 ja 4 momentteihin. Vaikka mielenkiintoni on 19 §:n 2 momentissa, muihin momentteihin kohdistuvissa lausunnoissa käytettiin pitkälti samaa argumentaatiota. Kävin läpi myös lausunnot, joihin perustuslakivaliokunta näissä lausunnoissaan viittasi. Käsitelen lausunnot kahdessa osassa.⁶⁶

4.2. Vaalikausien 2011–2019 lausunnot

Suuressa osassa vaalikausien 2011–2019 esityksissä heikennys tapahtui kajoamalla tavalla tai toisella kyseessä olevan etuuden indeksikorotuksiin. Ensimmäisessä vuoden 2012 esityksessä lapsilisän indeksitarkistukset jäädytettiin vuosille 2013–2015 ja syntynyt indeksikehitys leikattiin pysyvästi. Esityksen tavoitteena oli aikaansaada valtiontalouden menosäästöjä. Perustuslakivaliokunnan tästä esityksestä antama lausunto muodosti pohjan tuleville menosäästöihin perustuville lausunnoille.⁶⁷ Perustuslakivaliokunta nojautui lausunnossaan 1990-luvulla antamiinsa kannanottoihin. Tällä välillä valiokunnan lausunnoissa ei ollut argumentoitu heikennyksistä julkisen talouden tilaan ja säästötavoitteeseen viitaten.

Lapsilisiä kiinnittyy perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, mutta valiokunta hyödynsi 2 momenttiin liittyviä kannanottoja. Valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisia eivät olisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät tuen olennaista heikennystä. Valiokunta viittasi perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sekä vuonna 1996 työttömyysturvan indeksijäädytyksestä antamaansa lausuntoon.⁶⁸ Hallituksen esityksen viitattu kohta koskee perustuslain 19 §:n 2 momenttia ja siinä todetaan: ”Ehdotetun säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuihin suojattuun perustoimeen tulon turvaan. Toisaalta säännös sisältäisi lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Sitä on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Sosiaaliturvan kehittämistehtävän nimenomaista mainitsemista ei ole kuitenkaan pidetty välttämättömänä.”⁶⁹

Valiokunta toisti hallituksen esityksestä ja perusoikeusuudistuslausunnostaan tutun toteamuksen siitä, kuinka sosiaaliturvaa kehitetään ja suunnataan yhteiskunnan taloudellisten

64 Etsin perusoikeusuudistuksesta alkaen lausunnot, joissa käytettiin seuraavia ilmaisuja: *valtiontalouden säästötavoite, taloudelliset voimavarat tai kansantalouden ja/ tai julkisen talouden tila.*

65 Lausunnot olivat seuraavat: PeVL 25/2012 vp, PeVL 32/2014 vp, PeVL 44/2014 vp, PeVL 6/2015 vp, PeVL 10/2015 vp, PeVL 11/2015, PeVL 12/2015 vp, vp, PeVL 14/2015 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp, PeVL 8/2024 vp ja 13/2024 vp.

66 Lausuntojen joukossa oli muutamia sivistyksellisiin oikeuksiin kohdistuvia lausuntoja. Keskityn selostuksessa vain sosiaalisiin oikeuksiin.

67 PeVL 25/2012 vp — HE 116/2012 vp.

68 PeVL 34/1996 vp.

69 HE 309/1993 vp, s. 71.

70 PeVM 25/1994 vp, s. 10/II.

voimavarojen mukaisesti.⁷⁰ Vuoden 1996 työttömyysturvaa koskevassa esityksessä oli kyse myös indeksikorotusten tekemättä jättämisestä. Tätä esitystä koskevasta lausunnosta valiokunta otti esiin seuraavan kohdan ”Niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista, on valiokunnan mielestä johdonmukaista, että etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.”⁷¹ Samassa lausunnossa todettiin myös, että jälkeenjääneisyys elinkustannusten kehityksestä voi muodostua ongelmaksi, mutta sitä ei nostettu esiin.

Seuraavissa lausunnoissa valiokunta toisti ja kehitteli näitä kantoja. Vuoden 2014 lapsilisälausunnossa valiokunta nosti esiin esitysten yhteisvaikutukset hieman ongelmallisena asiana, mutta totesi: ”*Edellä todettuun arvioon vaikuttaa se, että Suomen talouden tila on olennaisesti heikentynyt.*” Lisäksi valiokunta totesi, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja että tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa.

Tähän toteamukseen valiokunta kiinnitti huomiota myöhemminkin. Tämän kannanoton on katsottu tarkoittavan toimeksiantovaikutusta ja sitä, että sosiaaliset oikeudet edellyttävät julkisen vallan taloudellisia panostuksia. Tästä voi johtaa sen päätelmän, että perustuslailliset toimeksiannot ovat sen verran painavia, ettei turvan tasoa ole tarkoitettu heikennettävän, ainakaan kovin kevyin perustein.

Vuoden 2015 lapsilisäesityksessä poistettiin lapsilisien sitominen indeksiin. Perustuslakivaliokunta totesi muutosten olevan suhteellisen vähäisiä. Valiokunnan mukaan muutokset eivät kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla. Valiokunta huomautti, että arvioon on vaikuttanut se, että Suomen talouden tila on olennaisesti heikentynyt. Valiokunta olisi pitänyt suotavana, että toimet olisivat tilapäisiä, mutta ne olivat pysyviä.

Vuoden 2015 varhaiskasvatustaloudellisen lakiesityksessä rajattiin oikeutta varhaiskasvatukseen. Sääntely kiinnittyi perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Lausunnon mukaan etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Lisäksi valiokunta totesi, että ”*valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusubdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta.*”⁷² Ilmaiset laskusubdanne ja kokonaisuutena arvioiden ei vaaranna olivat nyt lisäystä aiempiin lausuntoihin.

Vuonna 2016 perustuslakivaliokunta antoi lausunnon julkisen talouden suunnitelmasta, mitä valiokunta ei ollut aiemmin tehnyt.⁷³ Valiokunta kokosi lausuntoon aiempia kannanottojaan ja korosti talouspolitiikan ja perusoikeuksien välistä suhdetta sekä viittasi julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lausunnon mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyi lukuisia toimenpiteitä, jotka voivat johtaa TSS-oikeuksien toteutumisessa jo saavutetun tason heikkenemiseen. Valiokunta nosti jälleen esiin, kuinka perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä lainsäätäjän toiminnassa, ne on otettava

71 PeVL.34/1996 vp, s. 3.

72 PeVL.12/2015 vp, s.3.

73 PeVL.19/2016 vp.

74 PeVL.21/2016 vp, s. 3.

huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja että tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevasta esityksestä valiokunta otti vuonna 2016 esiin perusoikeuksien rajoitusedellytykset.⁷⁴ Heikennyksen keston rajaaminen rahoitusvaikeuksien keston ilmentää eräänlaista suhteellisuusperiaatteen mukaista tulkintalinjausta. Etuuksien tason suhde julkisen talouden tilaan oli kytketty lausunnossa myös toisiinsa, mutta tätä ei perusteltu tarkemmin.

Valiokunnan kriittisimmät lausunnot liittyivät kansaneläkeindeksiesityksiin perustuslain 19 §:n 2 momenttia koskien. Vuoden 2017 esityksessä ehdotettiin, että kansaneläkeindeksi jäädytetään vuoden 2017 tasolle. Perustuslakivaliokunta kritisoi, että tarve säästötoimille oli esitetty ylimalkaisesti. Esityksessä oli viitattu julkisen talouden suunnitelmaan ja käsillä olevaan taloudelliseen tilanteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyn taustalla ”*voidaan arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä.*” Valiokunta moitti, että esityksessä ei ollut tehty näistä perusteluista selkoa. Lisäksi valiokunta totesi, että asialla on erityistä merkitystä ”*taloudellisen tilanteen ollessa osin erilainen kuin se, jossa valiokunta on viime aikoina arvioinut erilaisia ns. säästölakeja.*”⁷⁵

Valiokunta otti tässä lausunnossaan ensimmäistä kertaa kantaa säästöjä koskeviin perusteluihin ja toi oma-aloitteisesti esiin talouden pitkäaikaisen kantokyvyn ongelmat eräänä mahdollisena ja hyväksyttävänä heikennysten perusteluna. Lisäksi valiokunta kiinnitti kriittistä huomiota esityksen tosiasiallisiin ja kumuloituviiin vaikutuksiin. Valiokunta päätyi toteamaan, että indeksin jäädytys ei kokonaisuutena arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa, että sääntely olisi perustuslain vastainen. Valiokunta olisi pitänyt suotavana määräaikaista toimia ja peräänkuuluttanut vaikutusten tarkkaa seurantaa. Perustuslakivaliokunta nosti tässä yhteydessä ensimmäisen kerran esiin Euroopan sosiaalisen peruskirjan. Valiokunta totesi: ”*Perustuslakivaliokunta subtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.*”⁷⁶

Seuraava kansaneläkeindeksin jäädytysesitys annettiin vuonna 2018. Valiokunta toisti pitkälti samat huomiot kuin edellisellä kerralla. Valiokunta muistutti molemmissa lausunnoissa, että perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Se piti huolestuttavana, että lainsäädäntö ohjaa etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Valiokunta toisti myös Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan kantansa. Tässä lausunnossa valiokunta edellytti, että valtioneuvoston tulee aloittaa asiasta pikaisesti *perusteellinen tarkastelu*. Lakiesitys voitiin kriittisistä huomioista huolimatta käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

75 PeVL 47/2017 vp, s. 3.

76 PeVL 47/2017 vp, s. 5. Valiokunta viittaa Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeviin ratkaisuihin. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin vuonna 2016 annettu ratkaisu, jonka mukaan eräät Suomen perustuslaatuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa. Omassa aineistossani tämä oli ensimmäinen ihmisoikeussopimuksen noudattamiseen liittyvä valiokunnan kannanotto.

77 PeVL 51/2017 vp, s. 3.

Perustuslain 19 §:n 4 momenttiin kiinnittyvä yleistä asumistukea koskeva lausunto vuodelta 2017 sijoittui kansaneläkeindeksiesitysten väliin. Tähän lausuntoon oli sisällytetty kattava yhteenvetomainen kooste aiemmista lausunnoista.⁷⁷

4.3. Vuonna 2023 alkaneen vaalikauden lausunnot

Vuonna 2023 alkaneen vaalikauden ensimmäiset tarkasteltavat esitykset annettiin syksyllä ja vuoden 2024 alkupuolella. Esitetyt toimenpiteet on määritelty hallitusohjelmassa ja niillä tähdätään säästöihin. Etuustasojen leikkauksia on perusteltu myös työllistymiskynnyksen alentamisella. Ensimmäisenä perustuslakivaliokunta käsitteli esityksen, jossa esitettiin muutosta toimeentulotukilain asumismenopykälään. Esityksessä puututtiin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan. Se jää siis lopulta tämän artikkelin tarkastelun ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta ei ottanut muutoinkaan lausunnossaan kantaa talouden tilaan tai työllisyyden edistämiseen, vaan lausunto pysyi esityksen yksityiskohdissa.⁷⁸

Seuraava lausunto koski yleisestä asumistuesta annettua lakia. Perustuslakivaliokunta viittasi hallituksen esityksen perusteluihin todeten, että Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava ja julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä. Valiokunta toisti aiemmat kannat valtiontalouden säästötavoitteista, mahdollisuudesta puuttua jossain määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon sekä kuinka olennainen puuttuminen ei ole mahdollista.⁷⁹ Valiokunta totesi, että ehdotettuja muutoksia voidaan pitää merkittävänä, mutta ne eivät kuitenkaan muodostuneet valiokunnan mielestä olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Valiokunta nosti esiin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kuinka samankaltaiset esitykset tulisi käsitellä yhdessä. Lisäksi ongelmana oli, että esityksessä ei ollut tehty asianmukaisesti selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sen kannanotoista. Esitystä ei katsottu perustuslain vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta sai tämän jälkeen käsiteltäväkseen indeksijäädytysesityksen, jossa indeksit esitettiin jäädytettäväksi vuosiksi 2024–2027. Muutos oli tarkoitettu pysyväksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa siteerattiin hallituksen esityksen taloudellista tilannetta kuvaavia perusteluita edellistä esitystä laajemmin.⁸⁰ Perustuslakivaliokunta viittasi jälleen aiempiin lausumiinsa, kuten sosiaaliturvan suuntaamista ja kehittämistä koskevaan kantaan sekä mahdollisuuteen huomioida julkisen talouden tila etuuskien tason mitoituksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella indeksitarkistusten tekemättä jättämistä. Lisäksi valiokunta toi aiempiin esityksiin nähden uutena lisäyksenä esiin tavoitteen työllisyyden lisäämisestä. Valiokunnan mukaan lakiesityksellä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämismääräyksen kannalta. Valiokunta otti hallituksen esityksessä esitetyt arviot työllisyyden vahvistumisesta sellaisenaan huomioon.⁸¹

⁷⁸ PeVL 11/2023 vp.

⁷⁹ PeVL 14/2023 vp, s. 3–4, kappaleet 11 ja 12.

⁸⁰ Valiokunnan lausunnon mukaan esityksen on arvioitu vahvistavan julkista taloutta 320 miljoonalla eurolla ja lisäksi indeksitarkistusten tekemättä jättämisen perustellaan vahvistavan työllisyyttä 22 700 työllisellä.

⁸¹ PeVL 15/2023 vp, s. 3.

⁸² PeVL 16/2023 vp, s. 4.

Valiokunta ei pitänyt ehdotetun indeksijäädytyksen pitkää ajallista kestoja aivan ongelmattomana eikä vaikutuksia vähäisinä. Toisaalta valiokunta totesi, että sen käytännössä kynnys indeksijäädytysten pitämiseksi sääntöjärjestykseen vaikuttavana seikkana on ollut varsin korkea. Valiokunnan mukaan esitys ei heikentänyt niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi momentin vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta otti esiin myös Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan aiemman kantansa ja toisti suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Esityksen ei katsottu olevan perustuslain vastainen. Lausuntoon jätettiin kaksi eriävää mielipidettä.

Työttömyysturvalakia ja seitsemää muuta lakia koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta toisti jälleen esityksen taloudellista tilannetta koskevia perusteluja ja toisti pitkälti edellisessä indeksilausunnossa lausumansa. Lapsikorotusten poiston osalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä oli tehty vain hyvin suppeasti selkoa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja valvontakannanotoista. Lisäksi valiokunta huomautti, ettei esityksessä ollut tuotu esiin lapsikorotusten poiston osalta muita toteuttamisvaihtoehtoja. Valiokunta muistutti, ettei valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia voida sivuuttaa tai korvata viittaamalla hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon.⁸² Valiokunta nosti tässäkin yhteydessä esiin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kuinka samankaltaiset esitykset tulisi käsitellä yhdessä. Lisäksi valiokunta toisti Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan kantansa, mutta esityksen ei katsottu olevan perustuslain vastainen. Myös tähän lausuntoon jätettiin kaksi eriävää mielipidettä.

Vuoden 2024 alussa perustuslakivaliokunta käsitteli vielä kaksi esitystä. Nämä koskivat työttömyysturvalakia ja ansiopäivärahan porrastamista sekä aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista. Työttömyysturvalakia koskevassa esityksessä oli kyse työttömyysetuusmenojen vähentämisestä. Lausunnossa valiokunta kuvasi hallituksen esityksen tavoitteeksi työllisyyden lisäämisen parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Esitystä arvioitiin työllistymisen edistämisen kannalta eikä siinä tästä syystä ollut aiemmista lausunnoista tuttuja taloudellisiin voimavaroihin liittyviä kannanottoja.⁸³ Aikuiskoulutustukiesityksessä tavoitteena oli julkisten menojen vähentäminen ja työllisyyden lisääminen. Sääntely oli merkityksellistä perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta eikä siksi lopulta osu artikkelini rajaukseen. Perustuslakivaliokunta toisti tässäkin lausunnossa aiempia kantoja rahamääräisten etuuskien tason mitoitukselta huomioiden kansantalouden ja julkisen talouden tila.⁸⁴

83 PeVL 8/2024 vp, s. 2.

84 PeVL 13/2024 vp, s. 3.

4.4. Lausuntojen yhteenvetoa

Tarkastelussani osoittautui, että perustuslakivaliokunnan lausunnot olivat korostetun ta-pauskohtaisia.⁸⁵ Perusoikeuksien yleisiin oppeihin ei viitattu niiden terminologiaa käyttäen. Toisaalta toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutukseen liittyviä perusoikeusuudistuksen esi-töiden lauseita toistettiin taajaan.

Valiokunta piti joitakin muutoksia merkittävänä, mutta ei silti katsonut niitä olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Asiantuntijalausunnoissa puolestaan esitettiin aiempaan tulkintakäytäntöön perustuvaa varsinkin laajaakin argumentointia.⁸⁶ Moni asiantuntija katsoi, että esitykset olisi tullut käsitellä kokonaisuutena ja vaikutukset arvioida perusteellisem-min.⁸⁷ Käsitellyt heikennysesitykset eivät olleet perustuslakivaliokunnan mielestä ristiriidassa perustuslain kanssa.⁸⁸ Toisaalta perustuslakivaliokunta nosti esiin esityksiin liittyviä ongelmia ja esitti erilaisia moitteita lausuntojen perusteluosioissa. Mitä tästä pitäisi ajatella?

5. Johtopäätöksiä

5.1. Arviointia rajoitusedellytysten perusteella

Jos perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä noudatettaisiin tarkasti, arviointi etenisi seuraavaa polkua. Ensin rajoittamiseen vaaditaan *hyväksyttävä peruste*. Hyväksyttävänä perusteena voi olla toisen perusoikeuden toteuttaminen. Toisaalta peruste voi olla perustuslain ulkopuolinen syy, kuten painava yhteiskunnallinen tarve. Tällaiselta perusteelta edellytetään kuitenkin erityistä painavuutta ja liityntää konkreettiseen sääntelyyn.

Näissä lakihankkeissa ensisijaisena perusteena on julkisen talouden heikentynyt tila ja pitkä-aikainen epätasapaino. Syyn voinee luokitella painavaksi yhteiskunnalliseksi tarpeeksi. Talou-dellisilla resurssilla on olemassa myös liityntä sosiaalisen oikeuden toteutumiseen. Tämän syyn hyväksyttävyyttä tulisi ensin arvioida. Taloudellisen tilanteen vakavuutta ei ole näissä esi-tyksissä lähdetty erikseen kyseenalaistamaan, vaan peruste on katsottu lähes kaikissa tapauksis-sa riittävän painavaksi hallituksen esittämin perusteluihin. Kuitenkin tämäkin peruste edellyttää, että sen riittävä painavuus erikseen osoitetaan.

Kun taloudellinen tilanne on katsottu hyväksyttäväksi syyksi, sen jälkeen tulee arvioitavak-si, onko kaavailtu perusoikeusrajoitus *subteellisuusvaatimuksen mukainen*. Rajoitusten tulisi olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi, mikä tarkoittaa, että tavoite ei ole saavutettavissa

85 Huhtanen 2013, s. 190. Raija Huhtanen on tehnyt samansuuntaisen havainnon aiemmin. Hän tarkasteli heikennyksiä koske-via lausuntoja perusoikeusuudistuksesta vuoden 2012 loppuun asti. Valiokunnan käytännöstä ei ollut Huhtasen mukaan helppo päätellä sitä, miten heikennysten suhdetta perustuslain 19 §:ään tulee arvioida.

86 Tuori 2023, Ojanen 2023, Huhtanen 2023.

87 Ojanen 2023 s. 2. Hän totesi mm. seuraavaa: ”[E]sityksissä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta viime kädessä kes-keisessä asemassa ovat eri esitysten kumulatiiviset kokonaisvaikutukset perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu-hin sosiaalisiin oikeuksiin: vaikka yhdessä esityksessä ehdotettujen heikennysten vaikutukset olisivatkin vielä subteellisen vähäisiä, eri etuuksien ja siten perustuslain 19 §:ssä turvattujen perusoikeuksien tasoon samanaikaisesti ehdotettujen muutosten yhteisvaikutus voi kuitenkin muodostua kohtuuttomaksi.”

88 Asiantuntijoiden kannat vaihtelivat, mikä on saattanut vaikuttaa asiaan. Dahlberg 2022, s. 493–494 ja 497–498. Perustuslakiva-liokunnan kuulemien asiantuntijoiden tehtävänä on kuvata, kuinka perustuslakia on tulkittava ja mikä on perustuslain mah-dollistama liikkumavara. Asiantuntijoiden tehtävien painotuksista esiintyy erilaisia näkemyksiä.

perusoikeutta vähemmän rajoittavin keinoin. Suhteellisuusperiaate merkitsee eri intressien välistä punnintaa. Punninnassa sillä on merkitystä, kuinka vahvaa tukea intressi saa perustuslaista ja valtiosääntöoikeudellisesta käytännöstä. Myös yhteensopivuus valtiosäännön perusteisiin kuten vaikkapa perustuslain 1 §:n 2 momentin oikeudenmukaisuuden edistämiseen ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen vaikuttavat arvioinnissa. Tämä edellyttäisi näitä tekijöitä analysoivaa kokonaisvaikutusten arviointia.

Näissä esityksissä tavoite on ollut julkisen talouden säästöjen aikaansaaminen kyseisiä etuuksia heikentämällä. Toisena tavoitteena osassa esityksissä on esitetty olevan myös työllistymiskynnyksen alentaminen. Tämä peruste on nivottu perustuslain 18 §:n 2 momenttiin, eli työllistymisen edistämiseen. Näin ollen on siis olemassa toinen perusoikeus, jota etuuksien heikennyksillä aiotaan parantaa. Tässä punninnassa perustuslakivaliokunnan tulisi vakuuttua siitä, että julkisen talouden säästöt edellyttävät toimeentuloturvasta tinkimistä eikä muita parempia keinoja ole. Samoin tulisi päätyä siihen, että näillä leikkauksilla parannetaan työllistymistä eikä siihen tavoitteeseen päästä muilla vähemmän perusoikeutta rajoittavilla keinoilla.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.⁸⁹ Valiokunta ei ottanut kantaa siihen, johtaako etuuden tason lasku todellisuudessa yksilöiden työllistymiseen, vaikka osa asiantuntijoista kiinnitti asiaan huomiota.⁹⁰ Työllisyyden paranemista on perusteltu esityksissä kollektiivisena tavoitteena. Eli kun etuuksien tasoa yleisesti lasketaan, laskennallisesti arvioituna yleinen työllistämiskynnys alenee ja tästä oletetaan seuraavan useamman työllistymistä. Kuitenkin perusoikeudet ovat yksilön oikeuksia, mistä jotkut asiantuntijat huomauttivat.⁹¹ Perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt sen varmistamista, että toimet varmuudella edistävät työtä vailla olevien henkilöiden työllistymistä, saati vaatinut muita aktiivisia työllistymistä edistäviä toimia. Perustuslain 19 §:n 2 momenttia koskeva toimeksianto lainsäätäjälle on taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa esimerkiksi työtömyyden vuoksi.⁹²

Rajoitusedellytysten mukaan rajoitus *ei saisi ulottua perusoikeuden ytimeen*. Lopulta tulisi myös varmistua, että rajoitukset *eivät ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa*. Suhteellisuuspunninnassa tulisi siis huomioida tämä kokonaisuus. Perustuslakivaliokunnan kannan voi tiivistää siten, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen oikeuteen saa laskusuhdanteessa puuttua, mutta ei olennaisesti. Kuitenkin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä on suojeltava.⁹³ Rajoitusedellytyksiin kuuluvaa suhteellisuuspunnintaa ei voi sanoa näiden lausuntojen valossa kovin hienojakoiseksi, vaan pikemminkin karkeaksi. Päätely

89 HE 309/1993 vp, s. 68. Säännös merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

90 Viljanen 2023, s. 4 ja Mutanen 2023, s. 2.

91 Hiden 2023, s. 3. Hän totesi: ”lakia ei voida hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos jokin yksityiskohta lakiehdotuksessa väistämättä johtaa yhden tai useamman yksilön perusoikeusturvan kaantumiseen perustuslain vastaiseksi katsottavalla tavalla.”

92 PeVL 16/2023 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta käytti ilmaisua ”lakiesityksellä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämiskeinojen kannalta”.

93 Ks. esim. PeVL 16/2023 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontalouden säästö tavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvatujen oikeuksien tasoon. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä.

ei kuitenkaan pysähdy tähän, vaan seuraavaksi tullaan oikeuden ydinsisällön määrittelyn pariin. Siinä tulkinta-apua tarjoaa heikennyskiellon periaate ja ihmisoikeussopimusten määräykset.

5.2. Ihmisoikeussopimusmääräykset ja kokonaisvaikutukset

Heikennyskiellon periaatteen sisältöön ovat vaikuttaneet keskeisesti ihmisoikeussopimusmääräykset. Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuden heikennyskieltoa voi pitää oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä optimointikäskynä. Ehdottomana on kuitenkin turvattava oikeuden ydinaluetyyppinen minimisuoajatasa (*minimum core*). Sopimuksista seuraa, että kotimaiset perusoikeusvelvoitteet ja niitä koskeva tulkinta minimitasosta ei voi mennä alemmas kuin ihmisoikeuksien asettama minimisuoajatasa.⁹⁴ Ongelmana on, että minimitason sisällöstä ei vallitse kovin suurta yhteisymmärrystä.⁹⁵ Siksi huomio ohjautuu käytännön tulkinnassa helposti siihen, mikä on kaikkein heikoin mahdollinen taso, mihin ei ainakaan saisi päätyä. Näin tulkinta hakeutuu helposti minimin tuntumaan, vaikka se ei ole ollut turvaamistavoitteen tarkoitus.

Ydinalueeseen kajoamista arvioitaessa voisi huomioida sitä, aiheutuuko heikennyksistä laajamittaista tarvetta viimesijaiselle toimeentulotuella. Jos aiheutuu, oikeuden turvaamisen tavoite ei toteudu esitöiden mukaisesti.⁹⁶ Perustuslakivaliokunta nostikin toimeentulotuen tarpeen lisääntymisen esiin ja piti kehitystä huolestuttavana.⁹⁷

Edellä kuvatut rajoitusedellytykset ja perustuslain 22 § huomioiden Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja muiden ihmisoikeussopimusten määräykset ja valvontakäytännön kannanotot tulevat osaksi lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arviointia. Sopimuksissa on olemassa käytäntöä heikennysten arvioinnista julkisen talouden heikentyneen tilanteen johdosta. Lisäksi on olemassa myös Suomea koskevia kannanottoja.⁹⁸ Lisäksi ihmisoikeussopimusten toteutumiseksi on kehitetty analyysityökaluja ja ohjeita siitä, kuinka taloudellisia voimavaroja tulisi suunnata oikeuksien toteuttamiseen ja toteutumisen valvontaan.

Taloudellisen tilanteen ongelmallisuuden kriteerit on ihmisoikeussopimuksissa asetettu korkealle, vakavan talouskriisin oloihin. Tämä liittyy ihmisoikeussopimusten edellyttämään asteittaiseen sosiaalisten oikeuksien kehittämisen tavoitteeseen, josta ei tulisi tinkiä kuin korkeintaan aivan pakottavissa tilanteissa. Sosiaalisten oikeuksien tason lasku pelkästään siksi, että on päätetty poliittisesti suunnata resurssit toisin, ei täytä näitä kriteerejä.

94 Tuori 2011, s. 718 ja Rautiainen 2013, s. 266–267. Asteittaista edistämistä koskevan sopimusvelvoitteen katsotaan edellyttävän liikkumista kohti sopimusvelvoitteen täysimääräistä toteuttamista. Näin ollen se sisältää jo saavutettua tasoa heikentävien toimien kiellon.

95 Rautiainen 2013, s. 268 ja 272. Rautiaisen mukaan TSS-sopimuksessa turvattujen oikeuksien minimisuoajaton aineellinen sisältö on kyetty edes kohtalaisella tarkkuudella määrittelemään vain sellaisten perustavimpien perustarpeiden kuten oikeuden ruokaan, veteen, terveyteen, asuntoon ja perusopetukseen kohdalla. Myös eurooppalaisen ihmisoikeuskeskustelun viitekehityksessä valtion positiivisten toimintavelvoitteiden vähimmäisisältö on jäänyt suhteellisen epätarkaksi. Rautiainen tuo esiin, kuinka heikennyskieltoa on arvioitu muutamien maiden tuomioistuinkäytännössä paljon seikkaperäisemmin.

96 HE 309/1993 vp, s. 71 Perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset länsisäädannölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

97 Jatkossa kannattaa olla tarkkana, ettei kehitys vie siihen, että seuraavaksi alettaisiin pitämään perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa perustuslain 19 §:n 2 momentin hyväksyttävänä tasona. Aihe ansaitsee oman tarkastelunsa enkä mene tässä artikkelissa 19 §:n 1 momentin sisältökymsyksiin.

98 Tiivistetysti vaikean talouskriisin aikana säästötoimien tulisi olla väliaikaisia, suhteellisia, välttämättömiä ja ei-syrjiviä, ja oikeuksien ydinsisältö on aina turvattava. Näiden periaatteiden noudattaminen edellyttää myös monipuolista eri vaihtoehtojen arviointia.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvostolta Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännön huomioihin puretuvaa perusteellista tarkastelua. Lisäksi perustuslakivaliokunta otti vuonna 2023 esiin esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin parantamisen erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta.⁹⁹ Perustuslakivaliokunta nosti esiin yleisemminkin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kuinka samankaltaiset esitykset tulisi käsitellä yhdessä. Vasta silloin perustuslakivaliokunta pystyisi oman aiemman kantansa mukaan muodostamaan käsityksen perusoikeuksien toteutumisesta.¹⁰⁰ Perustuslakivaliokunta on siis pitänyt esitysten sisältöä puutteellisena, mutta ei ole edellyttänyt näiden arvioiden tekemistä voidakseen arvioida esitysten perustuslainmukaisuutta.

Perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä oikeudellisilla perusteilla myös toisenlaisiin johtopäätöksiin. Se olisi voinut todeta, että esityksiin ei ole sisällynyt sellaista arviointia esityksen vaikutuksista, joiden perusteella esitysten perustuslainmukaisuutta olisi voitu kattavasti arvioida. Samoin se olisi voinut edellyttää selvitystä ihmisoikeussopimusten määräysten toteutumisesta edellytyksenä sille, että se olisi voinut vakuuttua esitysten olevan myös ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Jos tulkinnassa huomioisi vielä normitasolla olevan perustuslain 1 §:n 2 momentin tulkintaohjeen oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa sekä oikeuden pintatason alla hitaammin muuttuvat oikeuskulttuurin ja yleisten oppien vaikutukset, tulkinnan tulisi tällöin painottaa eriarvoisuutta torjumaan suuntaan.

Perustuslakivaliokunnan moitteet on esitetty pehmeinä ei-ponsihuomautuksina. Oletus on, että valtioneuvoston tulisi ottaa nämä huomiot lainvalmistelussa vakavasti.¹⁰¹ Valiokunnan argumentaatio on paikoitellen kriittistä. Tästä seuraa mielestäni se, että lausuntojen argumentaatio ei saavuta täyttää oikeudellista vakuuttavuutta.¹⁰² Jää nähtäväksi, kuinka hyvin lainvalmistelussa osataan huomioida perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetyt huomiot. Perustuslakivaliokunnan salliva kanta heikennyksille voi vaikuttaa myös niin, että valtakirjan tulkitaan olevan varsin avoin.¹⁰³

99 PeVL 14/2023 vp, s. 5. ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien osalta. Valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen.”

100 PeVL 16/2023 vp, s. 6. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

101 Katseen ei tulisi kohdistua yksittäiseen lainvalmistelijään, vaan lainvalmisteluprosessiin laajemmin. Pentikäinen 2024, s. 491–493. Yleinen tietämys ihmisoikeussopimuksista on edelleen rajallinen. YK:n sopimusvalvontaelinten näkemykset eivät tunnu välittyvän lainsäädäntöön kuin joltain osin.

102 Aarnio 1997, s. 51–52. Aarnion mukaan hyvinkin perusteltu tulkintakannanotto on eräänlainen koepallo, joka heitetään oikeusyhteisölle arvioitavaksi. Jos perustelut ovat uskottavat, tulkinta saavuttaa legitimitänsä oikeusyhteisössä. Oikeusyhteisö on tässä tapauksessa lähinnä lainvalmistelukoneisto ja laillisuusvalvojat.

103 Tämän artikkelin tarkastelujakson jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut lukuisia uusia lausuntoja, joissa on ollut kyse säästöistä sekä perustuslain 19 §:n 1 tai 2 momenteista. Nämä jäävät tämän artikkelin ulkopuolelle. Mainittakoon, että terveydenhuollon yöpäivitystä koskevassa lausunnoissaan (PeVL 59/2024 vp) perustuslakivaliokunta halusi kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että se on viimeaikaisessa käytännössään sovelnut heikennyskiellon ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvan arvioinnin asemasta ”arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet”. Millaista suhteellisuuspunnintaa valiokunta tällä tarkoittaa, ansaitsee jatkossa erillisen analyysin.

5.3. Lopuksi

Oma kiinnostukseni on kohdistunut perustuslain sosiaalisia oikeuksia koskevan toimeksiannon oikeudellisiin rajoihin, joita taloudellisin syin tehdyt leikkausesitykset koettelevat. Perustuslakivaliokunta on perustuslain keskeinen tulkinta-auktoriteetti. Se toimii ratkaisupakon paineissa niiden esitysten pohjalta, joita se saa käsiteltäväkseen. Lainsäätäjän toiminnalle on asetettu oikeudelliset rajat. Ne suojaavat yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja perustuslakivaliokunta on asetettu niiden vartijaksi. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan toimintaa on lupa arvioida tässä tehtävässä.

Sosiaalisten oikeuksien luonteeseen kuuluu, että niiden toteuttaminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Oikeudet velvoittavat julkista valtaa silloin, kun taloudellisia voimavaroja jaetaan, mutta myös silloin, kun päädytään rajoittamaan oikeuksia taloudellisesti vaikeina aikoina.¹⁰⁴ Perusoikeusuudistuksessa korostettiin sosiaaliturvan suuntaamista ja kehittämistä yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Sääntelyn tarkoituksena on ollut sosiaalisten oikeuksien turvaaminen ja sen varmistaminen, että suojelun tarpeessa oleville kohdennetaan riittävästi tukea ja yhteiskunnan voimavaroja. Tarkoitus ei sen sijaan ole ollut se, että sosiaaliset oikeudet olisivat pelkästään ohjeellisia tavoitteita.

Perusoikeusjärjestelmästäme voi löytää tukea sille, että julkisen talouden huonontunut tila voi olla hyväksyttävä peruste sosiaalisten oikeuksien heikennyksille. Tämä ei tarkoita sitä, että mitkä hyvänsä rajoitukset olisivat sallittuja. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys ja julkistalouden tasapainoon liittyvät taloudelliset tavoitteet voivat olla hyväksyttäviä perusteita sosiaaliturvan leikkauksille. Sen sijaan sosiaaliturvaleikkauksia ei tulisi tehdä sellaisina taloudellisesti vaikeina aikoina, jolloin tarve sosiaaliturvajärjestelmän luomalle suojelulle on suurin.¹⁰⁵ Yhteiskunnallinen todellisuus heijastuu myös lainsäädäntöön. Tähän mennessä perustuslain on voinut katsoa edistävän hyvinvointivaltioon liitettäviä arvoja.¹⁰⁶ Aika näyttää, miten yhteiskunnalliset olot ja maailmantilanne jatkossa vaikuttavat sosiaalisten oikeuksien asemaan.

Abstract in English

ECONOMIC RESOURCES AND THE REALISATION OF SOCIAL RIGHTS IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COMMITTEE OF THE FINNISH PARLIAMENT

The article examines social rights, more specifically social security and the cuts that are made in the context of austerity measures. It is examined how the reform of fundamental rights has defined social rights and their link to economic resources, and how this is reflected in the case law of the Constitutional Committee of the Finnish Parliament. The article explores the legal limits of social rights guaranteed by the Finnish Constitution.

Keywords: human rights, fundamental rights, social rights, prohibition to weaken, economic cuts

¹⁰⁴ Nieminen 2015, s. 73–74.

¹⁰⁵ ECSR Digest 2022, s. 43.

¹⁰⁶ Valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluviin peruseriaatteisiin on luettu tätä kuvaava liberaalinen ja sosiaalinen periaate. Ks. Husa – Jyränki 2021, s. 119–120. Ks. myös Saari 2024, s. 19–20. Saaren mukaan perinteisesti leikkaukset ja uudistukset on tehty institutionaalisen rakenteen ”pinnalla”. Orpon hallitus kuitenkin ”leikkaa” ja ”uudistaa” tavanomaista syvemmältä aina hyvinvointivaltion ytimiin saakka, jolloin se ”sulattaa yhteen” ja ”valaa uudestaan” hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen toimintaperiaatteita.

- Ojanen, Tuomas, lausunto 14.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 74/2023 vp) laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, s. 171–195, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Helsinki 2011.
- Pentikäinen, Merja, The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level in Finland, sivut 482–531, teoksessa Heyns, Christof – Viljoen, Frans Jacobus – Murray, Rachel (toim.) The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level: Twenty Years On, Second Revised Edition. Brill 2024.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 16/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 72/1996 vp) eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- PeVL 25/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 116/2012 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 32/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 165/2014 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- PeVL 44/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 258/2014 vp) eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 40/2015 vp) eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.
- PeVL 10/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 38/2015 vp) eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 11/2015. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 70/2015 vp) eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 12/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 80/2015 vp) eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustalain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 14/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 76/2015 vp) eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta.
- PeVL 19/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko (VNS 3/2016 vp) julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020.
- PeVL 21/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 60/2016 vp) eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatustalain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 47/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 51/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 161/2017 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 58/2023 vp) eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.
- PeVL 14/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 74/2023 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 15/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 75/2023 vp) eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

- PeVL 16/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 73/2023 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 8/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 13/2024 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 13/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 8/2024 vp) eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 59/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 149/2024 vp) eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.
- Rautiainen, Pauli, Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013 (42), s. 261–283.
- Rautiainen, Pauli, Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. Oikeus 4/2015 (44), s. 466–474.
- Recommendation CM/RecChS (2023)1, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2023. [<https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%20900001680ab88b%22,%22sort%22:%20CoEValidationDate%20Descending%22}>] (12.11.2024)
- Saari, Juho, Harvinainen hetki. Hyvinvointivaltio valinkauhassa. Kunnallisalalan kehittämisiä 2024.
- Sakslin, Maija, Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, s. 221–254, teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.
- Saraviita, Ilkka, lausunto 21.4.1994 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Saraviita, Ilkka, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.
- De Schutter, Olivier, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. Cheltenham 2013.
- THL, Työpäpöri 45/2023, Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/147877/URN_ISBN_978-952-408-229-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (12.11.2024)
- Tolonen, Hannu, Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä, s. 177–194, teoksessa Saarnilehto Ari (toim.), Juhlajulkaisu Allan Huttunen. Turku 1988.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Statement, 8.1.1987, E/CN.4/1987/17 [<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g87/100/11/pdf/g8710011.pdf>] (12.11.2024)
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Statement, 2.10.2000, E/C.12/2000/13 [<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g00/447/04/pdf/g0044704.pdf>] (12.11.2024)
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Statement, 21.9.2007, E/C.12/2007/1.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. General comment no. 19, the right to social security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. Concluding observations, 30.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7.
- Tuori, Kaarlo, Ideologian kriittistä knittiseen positivismiin, s. 311–329, teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. Porvoo 1997.
- Tuori, Kaarlo, Sosiaaliset oikeudet, s. 711–752, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Helsinki 2011.
- Tuori, Kaarlo, lausunto 7.11.2023 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 75/2023 vp) laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. Kuudes, uudistettu painos. Helsinki 2023.
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. Oka 29.1.2024, Dnro OKV/1661/10/2023, OKV/1772/10/2023, OKV/1779/10/2023, OKV/1782/10/2023, OKV/1787/10/2023, OKV/1788/10/2023, OKV/1805/10/2023, OKV/2282/10/2023, OKV/2325/10/2023. (Säästölakien kuulemisaika oli liian lyhyt ja vaikutusten arviointi puutteellista) [<https://oikeuskansleri.fi/-/saastolakien-kuulemisaika-oli-liian-lyhyt-ja-vaikutusten-arviointi-puutteellista>] (12.11.2024).
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.