

EURON VENYTTÄJÄT – VERTAILEVA TUTKIMUS TOIMEENTULOTURVASTA SUOMALAISENA OIKEUTENA JA EUROOPPALAISENA IHMISOIKEUTENA EUROOPAN SOSIAALISEN PERUSKIRJAN MUKAAN

Elisa Suokko¹

Keywords:

European Social Charter, European Committee of Social Rights, the right to social security, the right to social assistance, social human rights, collective complaints, the right to receive indispensable subsistence and care

ABSTRACT

In its decision of 11 of February 2015, the European Committee of Social Rights found that the level of Finnish social security is below the threshold set in the European Social Charter. Pursuant to the decision, income-substituting benefits such as basic unemployment allowance and guarantee pension are manifestly inadequate as the level of these benefits falls under the national poverty threshold. Similarly, the level of social assistance is too low. The Finnish government for its part has repeatedly contested the findings. Pursuant to the government, the Finnish social security consists of various different allowances, services and payment thresholds. Thereby its adequacy cannot be measured from the outside, in particular by the criteria put forward by the Committee.

This article compares the right to social security as provided for in the European Social Charter and in Finnish law. The comparative analysis sheds light on whether the negative decision resulted from different definition of social security or genuine shortcomings of the Finnish social security system. The first chapter analyses the material content of the right to social security and the right to social assistance as defined in the European Social Charter. The second chapter focuses on the complaint in question. In the third chapter, the definitions of adequate level of social security benefits within the Finnish system are addressed. In fourth chapter, the comparative analysis is deepened and potential reasons for non-compliance are shortly addressed.

1 The author (B.Soc.Sc.) is a student of law at the University of Helsinki and a former fashion journalist. Her main fields of interest are European law, in particular competition law and social law, and fashion law. This article is based on her Bachelor's thesis.

SISÄLTÖ

Johdanto

1. Euroopan sosiaalisen peruskirjan oikeus toimeentuloturvaan
 - 1.1 Eurooppalaisen toimeentuloturvan käsite
 - 1.2 13. artikla: Oikeus sosiaaliavustukseen
 - 1.3 12.1 artikla: Perustoimeentulon turva
2. Suomea koskeva kielteinen ratkaisu
 - 2.1 Sosiaaliturvaoikeuden valvonta järjestökanteluihin
 - 2.2 Suomea koskevan kantelu
 - 2.3 Kantelunalaisten etuuksien taso
 - 2.4 Sosiaali- ja terveysministeriön ensiarvio ratkaisusta
3. Suomalainen toimeentuloturva
 - 3.1 Oikeus sosiaaliturvaan Suomessa
 - 3.2 Välttämättömän toimeentulon turva
 - 3.3 Perustoimeentulon turva
4. Turvan tason vertailua
5. Lopuksi

Kirjallisuus

JOHDANTO

Euroopan sosiaalista peruskirjaa (ESP) valvova sosiaalisten oikeuksien komitea antoi helmikuun 11. päivänä ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentulon määrät ovat liian matalia. Komitean kielteisen ratkaisun mukaan sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha, kuntoutuspäiväraha, työttömyysturvan peruspäiväraha ja takuueläke ovat kaikki tasoltaan riittämättömiä. Samaten työmarkkinatuki ja toimeentulotuki ovat liian alhaisia. Näiden vähimmäisetuuksien taso ei täytä ESP:n 12.1 ja 13.1 artiklojen asettamia vaatimuksia, sillä maksetut tuet jättävät saajansa köyhyysrajan alapuolelle.

Tämä ei ollut ensimmäinen kerta, kun sosiaalisten oikeuksien komitea kiinnittää huomiota Suomen sosiaaliturvan tasoon. Viimeisimmän, vuonna 2013 annetun kansallisen raportin perusteella komitea havainnoi raportointikierroksella tarkasteltavana olevien vähimmäisetuuksien alittavan peruskirjan edellyttämän tason.² Komitea päätyi samaan havaintoon kahdella edellisellä vuosiraportointikierroksella sairaus- ja äitiyspäivärahojen sekä minimieläkkeiden osalta. Sen sijaan muut tukimuodot olivat komitean edellyttämällä tasolla.³ Näiden arvioiden perusteella suomalaiset rahamääräiset vähimmäisetuudet alittavat toistuvasti ESP:n asettamat vähimmäistasot. Suomi on kuitenkin sopimuksen ratifioimalla sitoutunut näihin tasoihin.

Komitean ratkaisun lisäksi aihe on ajankohtainen myös toimeentuloturvaan kaavailtujen muutosten ja uudistusten vuoksi. Vähimmäis- ja perustoimeentulon tukia supistetaan indeksimuutosten kautta – mikä johtaa turvan karkaamisen vielä kauemmas Suomen kansainvälisten veloitteiden edellyttämästä tasosta. Se, että valtio on pidättänyt tarttumasta toimenpiteisiin, kertoo yhtäältä valtion taloudellisesta tilanteesta mutta myös siitä painoarvosta, joka sosiaaliturvalla varojen allokoinnissa on.

Tässä artikkelissa analysoin perustoimeentulon ja välttämättömän toimeentulon määritelmää ja sisältöä Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja Suomen lainsäädännössä. Suomen osalta käsittelen perustuslain turvaamaa perusoikeutta sekä myös relevanttia perustuslakia täsmentävää lainsäädäntöä. Vertailun tavoitteena on selvittää, perustuiko kielteinen päätös yksinomaan turvan tason faktuaaliseen puuttellisuuteen vai onko taustalla myös eroja turvan vähimmäisetuuksien määrittelyssä. Tuen tason riittämättömyyden taustalla on osittain erilainen tapa jäsentää kokonaistukea, mutta huomattava osa tuen saajista vaikuttaa saavan tukea, joka euromääräisesti aina alittaa ESP:n edellyttämän tason. Työssä tarkastelen ja taustoitan toimeentuloa takaavien ja tukevien vähimmäistuoksien sisällöllisiä yhtäläisyyksiä ja eroja

2 Conclusions 2013, Finland (Suomi). Arvioitavana olivat sairauspäiväraha ja takuueläke, jotka molemmat olivat täysin riittämättömiä komitean arvion mukaan. Vuosiraportoinnin temaattiset ryhmät katso esim. Pellonpää 2011 s. 36.

3 Conclusions 2009, Finland (Suomi) ja Conclusions 2006, Finland (Suomi). Suomen raporteista kts. esim. Hyttinen 2012 s. 512.

ESP:n ja Suomen suojajärjestelmissä. Avaan myös lyhyelti sitä arvokontekstia, johon nämä suojajärjestelmät liittyvät. Toimeentuloturvan sisältö ja taso kun kytkeytyvät ihmisarvoisen elämän käsitteeseen.

Artikkelin ensimmäinen luku käsittelee Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaista toimeentuloturva. Siinä esittelen ja analysoin sosiaalisten oikeuksien komitean viimeaikaista tulkintakäytäntöä sosiaalisen peruskirjan toimeentuloturva-artikloista. Toisessa luvussa keskityn Suomea koskevan kantelun sisältöön. Kolmannessa luvussa kartoitan suomalaista toimeentuloturva kantelunalaisten tukien osalta ja arvioin niiden vastaavuutta ESP:n asettamaan tasoon. Neljännessä luvussa syvennän turvan tason erojen analyysia. Suomea koskevan kantelun sisältöön paneudutaan yksityiskohtaisesti siis toisessa luvussa, sillä komitean tulkintakäytännön ja raja-arvojen tunteminen helpottaa kantelun tulkitsemista.

I. EUROOPAN SOSIAALISEN PERUSKIRJAN OIKEUS TOIMEENTULOTURVAAN

I.1 Eurooppalaisen toimeentuloturvan käsite

Sosiaaliturvan ytimessä ovat yhdeksän vakiintunutta riskien kategoriaa, joita kutsutaan myös "vanhoiksi" sosiaalisiksi riskeiksi. Näitä ovat työttömyys, sairaus, äitiys, perheellisyys, työtapaturma, ammattitauti, työkyvyttömyys, vanhuus ja perheen huoltajan kuolema. Aktualisoituessaan nämä riskit estävät henkilöä hankkimasta toimeentuloaan työllä, joten toimeentuloa korvataan sosiaalivakuutuksen tai sosiaaliavustusten kautta.⁴ Perustoimeentuloa täydentää viimesijainen, välttämättömän toimeentulon turva, jota myönnetään tarpeen mukaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja turvaa oikeuden kummankinlaiseen sosiaaliturvaan. 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Tämä artikkeli keskittyy jälkimmäisiin. 13 artikla puolestaan korvaa tarveharkintaiset tuet, joiden perustana on yksilön tarve eikä sen myöntämiselle ole muita kriteereitä.

4 Arajärvi 2011, s.80; Asbjörn 2001, s.12–17.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan tai sen uudistetun version⁵ on tähän mennessä ratifioinut 43 valtiota⁶. Kullakin jäsenvaltiolla on omanlaisensa yhteiskunnallinen järjestelmä ja historiansa muokkaama käsitys esimerkiksi perustoimeentulon turvan tasosta ja tavoitteista. ESP ja komitean ratkaisukäytäntö asettavat kehykset toimeentuloa turvaavan sosiaaliturvan vähimmäissisällölle, mutta kumpikaan ei tyhjentävästi määrittele sosiaaliturvaa. Sen määrittely nojaa pitkälti kansalliseen luokitteluun.⁷ Niinpä sopimus lähtökohtaisesti jättää tilaa kansallisille ominaispiirteille.

Sosiaaliturvan sisältö vaihtelee kulttuuripiireittäin. Mikkolan mukaan Keski-Euroopassa sosiaaliturva tarkoittaa ensisijaisesti työntekijöiden perhe-etuuksia, sosiaalivakuutusetuksia ja oikeutta saada terveyspalvelut sosiaalivakuutuksen kustantamana. Sosiaaliavustus taas kattaa tarveharkintaiset, viimesijaiset etuudet.⁸ Pohjoismaissa sosiaaliturvan käsite on laajempi ja se kattaa vakuutusetuksien, sosiaaliavustusten ja toimeentulotuen lisäksi myös sosiaalipalvelut.⁹ Tässä työssä keskityn ensisijaisesti rahamääräisiin toimeentulon tukiin komitean kielteisen ratkaisun ohjaamana. Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä kuitenkin vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklat pyrkivät turvaamaan, etteivät työelämän ulkopuolelle jääneet tai muutoin pienituloiset henkilöt vajoa köyhyYTEEN¹⁰ tai joudu elämään hyväntekeväisyyden varassa.¹¹ Niiden turvaamien oikeuksien tavoitteena on varmistaa, että tuensaajat säilyttävät itsenäisyytensä ja itsemäärämisoikeutensa ja pystyvät osallistumaan yhteiskunnalliseen elämään. Näin he todennäköisesti pystyvät myös myöhemmin hankkimaan elantonsa omin neuvoin. Sosiaaliturvan tavoitteena on turvata ihmisarvoinen elämä. Se kytkeytyy vahvasti ihmisarvon loukkaamattomuuteen, joka on ESP:n puitteissa perustavanlaatuisen oikeus¹². Sopimusvaltion on turvattava nämä oikeudet omille kansalaisilleen sekä peruskirjan liitteeseen kirjatun syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti tai työskentelevät säännöllisesti valtion alueella.¹³ Ne henkilöt, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella ilman valtion suostumusta, ovat oikeutettuja välittömien tarpeiden tyydyttämiseen. Vuonna 2013 komitea linjasi, että 13.1 artikla velvoittaa myös tällaisen turvan antamiseen. Komitea arvioi tätä ensi kertaa seuraavalla artiklaa koskevalla lausuntokierroksella vuonna 2017.¹⁴

5 Euroopan sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin vuonna 1961 ja se tuli voimaan neljä vuotta myöhemmin. Suomi ratifioi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 29.4.1991 ja se tuli voimaan 29.5.1991. Uudistettu peruskirja tuli voimaan sen ratifioineissa maissa vuonna 1999 ja Suomessa vuonna 2002.

6 Council of Europe: Member States of the Council of Europe and the European Social Charter Situation at 26 March 2013.

7 Harris 2001, s.155.

8 Mikkola 2005, s. 403–404.

9 Mikkola 2005, s. 403–404.

10 Köyhyydellä tarkoitetaan suhteellista köyhyyttä.

11 Esim. Conclusions 2004, Luxembourg.

12 Mikkola 2010, s. 63–64.

13 Mikkola 2010, s. 314.

14 Conclusions 2013, Statements of interpretation on Article 13.

1.2 13 artikla: Oikeus sosiaaliavustukseen

13 artikla: Oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun. Varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat: 1. varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla velvoittaa sopimusvaltion huolehtimaan jokaisen vähävaraisen henkilön toimeentulon turvaamisesta sekä välttämättömästä lääkinällisestä avusta, jota en tämän työn rajauksen puitteissa käsittele. Sosiaalisten oikeuksien komitea linjasi jo ensimmäisellä raportointikierroksellaan, että 13.1 artikla turvaa sen ratifioineen valtion kansalaisille ja alueella oleskeleville sopimusvaltioiden kansalaisille universaalin, subjektiivisen oikeuden, joka täytyy voida vahvistaa kansallisesti.¹⁵ Artiklan suora sovellettavuus kansallisissa oikeusistuimissa riippuu luonnollisesti kansallisesta oikeusjärjestelmästä, mutta sekin voi tulla kysymykseen.¹⁶ Oikeus sosiaaliturvaan on siis sosiaalisen peruskirjan puitteissa vahva oikeus, jolle komitea tulkintakannanotoillaan antaa lisäpainoarvoa.

Euroopansosiaalisen peruskirjan turvaama oikeus sosiaaliturvaan kytkeytyy hyvin perustavanlaatuisiin ihmisoikeuksiin. Komitean mukaan tämän sosiaaliturvan muodon tehtävänä on varmistaa, että jokaisen oikeus elämään toteutuu, että yksilön fyysisistä koskemattomuutta kunnioitetaan ja että hänen ihmisarvonsa säilyy.¹⁷ Komitea on antanut painoarvoa erityisesti ihmisarvon suojaamiselle. Tämä näkyy jo tuen saajaryhmän neutraalista muotoilusta. Ensimmäisissä Johtopäätöksissään komitea kiinnitti huomiota siihen, että tuen saajien ryhmä on määritelty riittäviä tuloja vaille oleviksi henkilöiksi eikä esimerkiksi ”köyhiksi” tai ”puutteen alaisiksi”.¹⁸ Pienituloisten tukemisessa ei sen mukaan ole kyse hyväntekeväisyydestä vaan neutraalista yhteiskunnallisesta toiminnasta. Artiklan sisältöä ja tulkintaa arvioitaessa onkin tarpeellista ottaa huomioon, ettei se turvaa ainoastaan fyysisen elämän ylläpitämistä vaan komitea hahmottaa artiklan laajempänä, ihmisarvoa ylläpitävänä välineenä, joka asettaa siten tuen tasolle korkeammat vaatimukset. Rahallisen tuen tulee varmistaa, ettei kukaan valtion alueella laillisesti oleskeleva syrjäydy taloudellisista syistä vaan pystyy kuulumaan yhteiskuntaan.¹⁹ Vähimmäistuen tulee siis mahdollistaa myös perustavanlaatuisten kulttuuristen ja yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen.²⁰

15 Conclusions I, Statement of interpretation on Article 13.1. Oikeuden historiasta esim. Gori 2005, s. 83 ja Mikkola 2010, s. 329-330.

16 Mikkola 2010. Esimerkiksi Suomi on linjannut, että kansalaiset voivat vedota peruskirjaan tuomioistuimissa oikeuksiensa toteuttamiseksi.

17 DCI v. Belgium, järjestökantelu no 69/2012, kohta 120

18 Conclusions I, sivu 64.

19 Mikkola 2010, s. 329-330.

20 Mikkola 2010, s. 330-331.

Itse sopimusteksti ei määrittele riittävän avun tasoa ja antotapaa, mutta komitea on täsmentänyt sen määritelmää ratkaisukäytännössään. Tuen tulee mahdollistaa yleisesti hyväksyttävä (decent) elämän taso ja tyydyttää saajansa perustarpeet.²¹ Koska köyhyyden poistaminen on yksi artiklan tavoitteista, on tuen estettävä saajaansa vajoamasta köyhyyteen²². 2000-luvun puolivälissä komitea asetti vähimmäistason mittariksi kansallisen ekvivalentin mediaanitulon²³. Nämä tiedot komitea kerää Eurostatilta. Rahamääräisen toimeentuloturvan on oltava vähintään 50 prosenttia kansallisesta ekvivalentista mediaanitulosta, tai 40 prosenttia, jos rahallista tukea täydennetään palveluilla.²⁴

Tuen tasoa laskiessa otetaan huomioon vähimmäismääräiset tuet sekä täydentävät tuet.²⁵ Täydentävien tukien kohdalla komitea kiinnittää huomiota niiden harkinnanvaraisuuteen, ja mikäli näitä harkinnanvaraisia tukia saa vain vähemmistö tuen saajista, ei kokonaistasoa voida pitää riittävänä. Komitean arvion mukaan tämä oli tilanne Suomessa vuonna 2011.²⁶ Jos tuet yhdessä ylittävät köyhyysrajan keskimääräisesti saajien kohdalla, ei ongelmaa ole. Näin komitea arvioi Suomen kohdalla vuoden 2009 raportointikierroksella, jolloin se arvioi toimeentulotuen tyydyttävän 13.1 artiklan vaatimukset, kun toimeentulotuen perus- ja harkinnanvaraisten osien yhteissumma ylitti köyhyysrajan.²⁷ Tämä osaltaan osoittaa, ettei Euroopan sosiaalinen peruskirja käytännössä turvaa tietyntasosta oikeutta "jokaiselle" vaan se riittää, että pääosa tuen saajista pysyy köyhyysrajan yläpuolella.

Sosiaalisen peruskirjan mukaan tuki tulee myöntää jokaiselle, joka tarvitsee apua.²⁸ Tuen tarve materialisoituu aina, kun yksilö ei pysty hankkimaan riittävää toimeentuloa omin neuvoin. Tuen tarve voi tulla kysymykseen myös muiden sosiaaliturvan muotojen yhteydessä, jos näiden taso jättää henkilön laskennallisen köyhyysrajan alle.²⁹ Vähimmäistoimeentulon myöntämiseen ei saa siis lisätä täydentäviä kriteereitä, kuten ikärajaa. Artiklan vastaista toimintaa on ollut esimerkiksi asettaa artiklan mukaiselle sosiaaliavustukselle 25 vuoden alaikäraja.³⁰ Avustuksen myöntämisen ei kuitenkaan tarvitse olla täysin ehdotonta, vaan sen edellytykseksi voidaan asettaa osallistuminen jäsenvaltion työllistämispoliitikkojen mukaisiin toimiin.³¹ Näissäkin

21 Esim. Conclusions 2013, Italy (Italia); Conclusions 2009, Latvia.

22 Conclusions XIV-1, kohta 52.

23 Conclusions XVIII-1, 2006. Historiasta Mikkola 2010, s.331

24 Conclusions XVII-1, 2004. Myös esim. Conclusions 2013, Denmark (Tanska); Conclusions 2013, Greece (Kreikka); järjestökantelu Finnish Society of Social Rights v. Finland no. 88/2012, kohta 112.

25 Esim. Conclusions 2013, Denmark (Tanska); järjestökantelu Finnish Society of Social Rights v. Finland no. 88/2012, kohta 112.

26 Järjestökantelu Finnish Society of Social Rights v. Finland no. 88/2012, kohta 118.

27 Conclusions 2009, Finland (Suomi).

28 Esim. Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina).

29 Conclusions XII-4, Statement of Interpretation on Article 13.1.

30 Conclusions 2013, Luxembourg (Luxemburg).

31 Conclusions XIV-1, Statement of interpretation on Article 13; Conclusions 2013, Romania; ERRC v. Bulgaria, järjestökantelu no 48/200.

tilanteissa jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuensaaja ei jää täysin vaille turvaa³², eli sanktioluonteinen tuen poisto ei ole mahdollista ESP:n mukaan. Tuensaajalle on turvattava hätäapuna kaikissa olosuhteissa vähintäänkin ravitseminen, vaatetus ja suoja.³³ Tällaisessa tilanteessa yksilön yhteiskunnallinen osallistuminen ei ole enää turvattuna, vaan ainoastaan fyysisen hengissä säilymisen minimi vaikuttaa täytyvän.

ESP:n esitöiden mukaan riittävän toimeentulon olisi voinut työtulon ja sosiaaliturvaetuuksien lisäksi saada myös esimerkiksi perheeltä, jolloin oikeutta sosiaaliavustukseen ei automaattisesti synny yksilön varojen puutteen johdosta. Tällainen arviointi on valtiokohtaista, eli arviointi riippuisi kunkin jäsenvaltion kulttuurisista oloista.³⁴ Myöhempi tulkintakäytäntö on kuitenkin hylännyt tällaisen tulkinnan, sillä perheenjäsenten välinen solidaarisuus ei varmista tuen tarvitsijalle luotettavaa ja läpinäkyvää, oikeudellisesti määriteltyä sosiaalista tukea.³⁵ Komitean tulkinta korostaa, että tuen myöntämisperusteena tulee olla henkilön oma ansio- ja varallisuustaso. Tulkinta on moderni ja osaltaan varmistaa, ettei pienituloisen henkilö joudu taloudellisesti riippuvaiseksi perheenjäsenistään ja heidän hyvästä tahdostaan. Komitean arvioinnin mukaan vastuu yksilön toimeentulosta on viimesijaisesti valtion eikä hänen sosiaalisen sidosryhmänsä. Tämä osaltaan korostaa yksilön itsenäisyyttä ja integriteettiä. Kriittisestä näkökulmasta voi toki pohtia, onko vastuun siirtäminen valtiolle tarkoituksenmukaista yhteiskunnissa, joissa perhesiteet ovat vahvoja ja perhe yhteiskunnallinen perusyksikkö. Tälle argumentille antaa painoarvoa julkisten resurssien väistämätön rajallisuus.

1.2 artikla: Perustoimeentulon turva

12 artikla: Oikeus sosiaaliturvaan. Varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliturvaan voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

- 1.luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä,
- 2.pitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä tasolla, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla,
- 3.pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla turvaa perustoimeentulon tilanteissa, joissa henkilö on väliaikaisesti tai pysyvästi estynyt hankkimaan toimeentuloaan työnteolla. Se asettaa myös hyväksyttävän tason sosiaaliturvalle ja kannustaa sopimusosapuolia kehittämään sosiaaliturvan tasoa yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Sosiaaliturvaan kuuluvat sekä universaalit,

32 Conclusions XIV-1, Interpretative Statement on Article 13; Conclusions XIV-1, France (Ranska) ja Conclusions 2006, Estonia (Viro).

33 Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta).

34 Harris 2001, s. 167.

35 Esim. Conclusions 2013, France (Ranska).

työtulosta riippumattomat tukimuodot että ansiosidonnaiset korvaukset.³⁶ Tämä työ keskittyy sosiaaliturvan tasoon artiklan 12.1 mukaan ja keskittyy aiemmasta työtulosta riippumattomiin tukimuotoihin.

Perustoimeentulon tavoitteena on 13.1 artiklan mukaisen tuen tapaan ihmisarvoisen elämän turvaaminen.³⁷ Tason tulee kuitenkin olla korkeampi. Perustoimeentulon järjestäminen on valtion vastuulla ja valtion tulee pitää sosiaaliturva riittävän korkealla tasolla, jottei se redusoidu 13.1 artiklan kattamaksi sosiaaliavustusjärjestelmäksi.³⁸ Komitea on kiinnittänyt huomiota erityisesti vanhuuseläkkeisiin, joiden sen mukaan tulisi erityisesti ylittää sosiaaliavustusten taso.³⁹ Sosiaaliturvajärjestelmä tulee rahoittaa kollektiivisesti, jolloin potentiaalisista riskeistä aiheutuva taloudellinen taakka jakautuu tasaisesti kaikkien yhteiskunnan jäsenten kesken näiden taloudellisen kantokyvyn mukaan. Tämä varmistaa, etteivät kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat työntekijäryhmät joudu syrjinnän kohteeksi.⁴⁰

Sosiaaliturvajärjestelmän tulee antaa suojaa niin sanottujen vanhojen riskikategorioiden varalle, eli sen tulee turvata toimeentulo sairauden, työttömyyden, vanhuuden, ammattitautien ja työssä saatujen vammojen, raskauden, työkyvyttömyyden ja perheen elättäjän menettämisen aikana.⁴¹ Sosiaaliturvan on oltava tehokas oikeus ja kattaa kaikki edellä mainitut tukimuodot.⁴² Tuensaajien joukko ei ole tämän artiklan osalta yhtä laaja kuin artiklan 13.1 kattama ”jokainen”, vaan tukijärjestelmän on katettava valtaosa taloudellisesti aktiivisista kansalaisista.⁴³ Komitea on pitänyt hyväksyttävänä tasona esimerkiksi Kyproksen kohdalla hieman yli 50 prosenttia kansalaisista.⁴⁴ Sen sijaan kun taso on jäänyt alle 50 prosentin, on tuen kattavuutta pidetty puutteellisena.⁴⁵ Tosiasiallisesti kattavuuden ero 13.1 artiklaan ei ole niin huomattava, kuten käy ilmi aiemmin siteeratusta Suomea koskevasta arviosta.

Sosiaaliturvan riittävyttä arvioidaan samojen parametrien mukaan kuin 13.1 artiklan turvaamaa vähimmäistoimeentuloa. Tuen riittävyys tarkoittaa, ettei turvan taso jää köyhyysrajan alapuolelle. Vuoden 2004 raportointikierroksella komitea linjasi, että sosiaaliturvan tason on oltava vähintään 50 prosenttia kyseessä olevan jäsenvaltion mediaanitulosta.⁴⁶ Mediaanitulo lasketaan Eurostatin köyhyysriskirajan perusteella. Jos Eurostatin tilastotietoa ei ole saatavilla,

36 Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta).

37 Conclusions 2009, Georgia.

38 Conclusions XIV-1, Statement of Interpretation.

39 Conclusions 2002, Interpretative Statement on Article 12.1, 2 and 3.

40 Conclusions 2006, The Netherlands (Alankomaat).

41 Conclusions 2006, Bulgaria (Bulgaria) ja esim. Conclusions 2013, Russia (Venäjä).

42 Conclusions XIII-4, General Introduction on Article 12.

43 Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina).

44 Conclusions 2009, Cyprus (Kypros).

45 Conclusions 2009, Portugal (Portugali).

46 Conclusions 2006, Bulgaria. Historiasta Mikkola 2010 s. 316–317.

komitea käyttää laskuperusteena valtion yleistä köyhyysrajaa.⁴⁷ Ehdoton vähimmäistaso on 40 prosenttia, mikäli 50 prosentin kokonaistavoitetaso saavutetaan rahamääräisen tuen ja täydentävien sosiaalipalveluiden yhteissummasta. Kun rahamääräisen tuen määrä putoaa alle 40 prosentin, on tuen taso aina täysin riittämätön.⁴⁸ Komitean mukaan alle 40 prosentin jäävä tuki on riittämätön myös silloin, kun sitä täydennetään tarveharkintaisilla tuilla kuten sosiaalivastuksella.⁴⁹ Tämä vahvistaa sen, ettei perustoimeentulon järjestelmä saa käytännössä redusoidua 13.1 artiklan mukaiseksi sosiaalivastusjärjestelmäksi.

Perustoimeentulon kohdalla komitea on siis kiinnittänyt huomiota sosiaalivastuksen lailla siihen, että turvan tason on pidettävä saajansa köyhyysrajan yläpuolella. Palveluiden suppean osuuden puolestaan voi katsoa korostavan juuri saajan itsenäisiä mahdollisuuksia päättää, miten hän käyttää saamansa tuen. Huomionarvoista on myös harkinnanvaraisten tukimuotojen torjunta perustoimeentuloa turvaavana tukimuotona. Komitean spesifi linjaus siitä, että harkinnanvaraisilla tuilla voi olla vain täydentävä rooli eroaa suomalaisesta tukikäytännöstä, jossa perustoimeentuloa säännönmukaisesti täydennetään toimeentulotuella⁵⁰. Tähän kysymykseen palaan tarkemmin luvussa 3.

Komitea on siis tulkinneen laajentanut sopimuksen antamaa suojaa. Uudistetun peruskirjan 12 artiklan 2 momentti määrittelee riittävyyden minimitason suhteessa Euroopan sosiaaliturvakoodiin ja vuoden 1951 peruskirja viittaa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukseen numero 102 sosiaaliturvan vähimmäistasosta. Komitean mukaan nämäkin kriteerit täyttävät tukimuodot ovat riittämättömiä, jos tuen taso jää alle neljänkymmenen prosentin Eurostatin mukaisesta mediaanitulosta.⁵¹ Suomi ei ole ratifoinut Euroopan sosiaaliturvakoodia.⁵²

Komitea on täsmentänyt artiklan 12.1 sisältöä suppeammin kuin artiklan 13.1 sisältöä. Sosiaaliturvajärjestelmän osalta komitea on kiinnittänyt huomiota järjestelmän kattavuuteen, työttömyysturvan keston ja rahoitusperustaan. Itse tuen tavoitteista tai sen taustalla olevista arvoista komitea ei ole lausunut 13.1 artiklan tapaan ja pääpaino onkin ollut sen arvioimisessa, ylittääkö järjestelmän sisältävien tukien taso 50 prosenttia mediaanitulosta. Tässä komitean tulkintakäytäntö muistuttaa Suomen tilannetta, jossa perustuslakivaliokunta on ottanut laajemmalti kantaa välttämättömän toimeentulon sisältöön ja tavoitteisiin kun taas perustoimeentulon turvasta on pintapuolisempia lausuntoja.

47 Conclusions 2013, Armenia; Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina).

48 Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta); Conclusions 2009, Portugal (Portugali).

49 Conclusions 2009, Cyprus (Kypros).

50 THL : Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015, s. 41.

51 Conclusions 2013, United Kingdom (Iso-Britannia).

52 Mikkola 2010, s. 313 ja 320.

2. SUOMEA KOSKEVA KIELTEINEN RATKAISU

2.1 Sosiaaliturvaoikeuden valvonta järjestökanteluiin

Sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo, että jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja soveltamiskäytännöt ovat Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisia.⁵³ Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi ESP:aan kuuluu kaksi valvontamekanismia, jäsenvaltioiden raportointimenettely ja järjestöjen kantelumenettely. Peruskirjan yleinen valvontamekanismi on jäsenvaltioiden vuosittaiset raportit sopimusvelvoitteiden täyttämistä. Sitä täydentää järjestöjen kantelumahdollisuus.⁵⁴ Lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan järjestö voi kannella tapauksista, joissa jäsenvaltio ei ole taannut määräyksen tyydyttävää soveltamista (satisfactory application).

Lisäpöytäkirjassa ei säädetä loukkauksen kohteena olevista henkilöistä tai henkilöryhmistä, vaan niiden osalta tulkinta löytyy lisäpöytäkirjan laatineen Charte Rel -komitean selittävässä raportissa (CCP Explanatory Report). Sen mukaan ESP antaa yksilöille oikeuksia, mutta näiden oikeuksien loukkauksia käsitellään vain kollektiivisella tasolla.⁵⁵ Peruskirjan vastaisen toiminnan on siis oltava kansallisia toimenpiteitä, käytäntöjä tai lainsäädäntöä, joka koskettaa ihmisryhmää. Yksittäisen henkilön kokemaa vakavaan oikeudenloukkausta ei riitä kanteluperustaksi. Yksilöiden kokemuksilla voi olla merkitystä kantelukirjelmässä tai raportissa käytettävänä havainnollistavina esimerkkeinä, mutta peruskirjan vastaisen toiminnan on silti kosketettava valtion vaikutuspiirissä olevia henkilöitä kollektiivisesti.⁵⁶

Komitean kantelujen johdosta antamat päätökset eivät vielä sido jäsenvaltiota, vaan kaikki päätökset alistetaan ministerikomitean arvioinnille. Ministerikomitea ei muuta päätöksen materiaalista sisältöä, mutta sen vallassa on laatia jäsenvaltiolle suositus tilanteen korjaamiseksi. Jos ministerikomitea antaa kantelun kohteena olevalle valtiolle toimintasuosituksen, velvoittaa lisäpöytäkirjan 10 artikla sopimusvaltion raportoimaan oikeustilan kehityksestä.⁵⁷ Tämän tapauksen kohdalla ministerikomitea ei esittänyt toimintasuosituksia Suomelle, mutta 17.6.2015 annetun ministerikomitean päätöksen mukaan Suomen on raportoitava sosiaaliturvan tason kehityksestä seuraavalla raportointikierröksellä. Suomen on siis otettava asiaan kantaa vuoden 2016 raportointikierröksellä.

53 Esim. Akandji-Kombé 2005, s. 89.

54 Järjestökantelut tulivat osaksi ESP:tä heinäkuussa 1998, kun ne mahdollistava järjestökanteluita koskeva lisäpöytäkirja (Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints) tuli voimaan. Tällä hetkellä lisäpöytäkirjan on ratifioinut 15 sopimusvaltiota. Lisäpöytäkirjan ensimmäisen artiklan mukaan järjestökantelun voivat tehdä eurooppalaiset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt, kansalliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt ja tietyt kansainväliset kansalaisjärjestöt. Toinen artikla antaa sopimusvaltioille mahdollisuuden hyväksyä kanteluiden tekijöiksi myös kansalliset kansalaisjärjestöt. Viimeisen ryhmän valitusoikeuden hyväksyminen on vapaaehtoista, ja tähän mennessä ainoastaan Suomi on vahvistanut tämän oikeuden.

55 Mikkola 2010; Churchill ja Khaliq 2004, s. 43; Harris 2001, s. 360.

56 Esim. Churchill ja Khaliq, s. 431; Harris 2001, s. 360.

57 Churchill ja Khaliq 2004, s. 440.

Sosiaalisen peruskirjan valvonnalle leimallista on, etteivät havaitut loukkaukset suoranaisesti velvoita sopimusvaltioita toimenpiteisiin. Kantelupäätökset ja vuosiraporttien pohjalta tehdyt johtopäätökset eivät juridisesti velvoita valtiota ryhtymään toimiin⁵⁸, eikä poliittisia sanktioitakaan välttämättä seuraa⁵⁹. Sosiaalisen peruskirjan turvaamien oikeuksien loukkaamisesta ei voi myöskään seurata jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta, vaan ainoa mahdollinen hyvitys loukkauksen kärsineelle on peruskirjan vastaisen toiminnan lakkaaminen.⁶⁰

2.2. Suomea koskevan kantelu

Euroopan sosiaalisen komitean kielteisen ratkaisun pohjana on Suomen sosiaali oikeudellisen seuran 13.12.2012 tekemä kantelu. Kantelussaan järjestö esitti rahamääräisten perustoimeentulon ja välttämätöntä toimeentuloa turvaavien sosiaaliavustusten olevan Suomessa niin alhaisella tasolla, ettei suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä täytä Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämää vähimmäistasoa. Järjestön mukaan Suomi loukkaa peruskirjan perustoimeentuloturvasta säättävän 12 artiklan momentteja 1 ja 2, sillä sekä sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha, työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, kuntoutustuki että toimeentulotuki ovat riittämättömiä peruskirjan edellyttämään tasoon nähden.⁶¹ Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei Suomi ole korottanut etuuksien tasoa peruskirjan edellyttämällä tavalla ja epäiltiin Suomen täten loukkaavan myös 12 artiklan 3 momenttia.

Seuran valitus oli osittain epätasomallinen, sillä se ei valituksessaan esittänyt 13.1 artiklan loukkausta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut toimeentulotukea ja työmarkkinatukea niiden luonteen vuoksi juurikin tämän artiklan alla. Komitea päätyikin omassa ratkaisuarvioinnissaan tutkimaan kantelun 12 artiklan 1 ja 3 momentin osalta sekä 13 artiklan 1 momentin osalta. Arvionsa päätteeksi komitea havainnoi, että kaikkien sosiaalietuuksien taso on täysin riittämätön ja Suomi loukkaa 12.1 ja 13.1 artikloita. Etuuksien tason kehittämisen osalta komitea ei sen sijaan nähnyt huomautettavaa, joten päätöksen mukaan tästä säättävää 12 artiklan 3 momenttia ei ole loukattu.

2.3. Kantelunalaisten etuuksien taso

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea käytti tässä Suomea koskevassa päätöksessä laskuperusteena suomalaisten kuukausittaista ekvivalenttia mediaanituloa vuonna 2013. Tämän mediaanitulon perusteella laskettu sosiaalietuuksien vähimmäistaso, eli 50 prosenttia

58 Esim. Harris 2001, s. 368 ja 376.

59 Alston 2005, s. 60.

60 Esim. Mikkola 2010, s. 656; Churchill ja Khaliq 2004, s. 437.

61 Sosiaali oikeudellisen seuran kantelu koski myös opintotuen ja asumistukien tason riittävyttä. Komitean mukaan opintotuki ei kuulu 12 ja 13 artikloiden piiriin vaan se kuuluu 10.5 artiklan soveltamisalaan, joten komitea jätti tämän osan kantelusta käsittelemättä. Asumistuen osalta komitea lausui, että se arvioi tuen riittävyttä siltä osin kuin se täydentää vähimmäistason sosiaalietuuksia. Muilta osin komitea käsittelee asumistukea artiklan 31.3 nojalla.

kansallisesta mediaanitulosta, oli 970 euroa. Kriittinen 40 prosentin raja oli euromääräisesti 776 euroa, minkä alle jäävät tukimäärät olivat säännönmukaisesti täysin riittämättömiä, riippumatta niitä mahdollisesti täydentävistä palveluista.

Vuonna 2013 sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha ja kuntoutuspäiväraha olivat 594 euroa ja verotuksen jälkeen 475 euroa.⁶² Tuen taso ennen verotusta vastaa 31 prosenttia mediaanitulosta ja verotuksen jälkeen 24 prosenttia mediaanitulosta. Komitean arvion mukaan tuen taso on täysin riittämätön. Työttömyysturvan peruspäiväraha oli 698 euroa ja verotuksen jälkeen 558 euroa.⁶³ Peruspäiväraha ennen verotusta vastaa 36 prosenttia mediaanitulosta ja verojen jälkeen 29 prosenttia mediaanitulosta. Myös tämän tuen taso on täysin riittämätön. Takuueläke oli 738,82 euroa ja se vastasi 38 prosenttia suomalaisten mediaanitulosta.⁶⁴ Arvioiduista sosiaalietuuksista takuueläke on lähimpänä 40 prosentin ehdotonta alarajaa, mutta senkin tuen taso on komitean mukaan täysin riittämätön.

Perusmääräinen toimeentulotuki oli vuonna 2013 477,26 euroa ja kanteluvuonna 2012 461,05 euroa.⁶⁵ Työmarkkinatuki oli vuonna 2013 698 euroa, josta verotuksen jälkeen jäi saajalle 558 euroa. Molempia tukimuotoja voidaan täydentää asumisen tuella sekä toimeentulotukea harkinnanvaraisilla lisäosilla. Toimeentulon lisäosia sai vuonna 2011 39,6 prosenttia tuen saajista ja ehkäisevää toimeentulotukea 10,5 prosenttia. Komitean arvion mukaan näiden tukien kattavuus ei ollut riittävä ja avoimeksi jäi, kuinka suuri osa tuen saajista todella saa tukea asumiseensa. Se perusti arvionsa siis toimeentulotuen perusmäärään ja työmarkkinatuen määrään ja arvioi molempien olevan tasoltaan täysin riittämättömiä.

2.4 Suomen arvio ratkaisusta

Suomen valtion mukaan ratkaisu perustuu puutteelliseen tulkintaan suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä. Se esitti tämän kannan selvityksen aikana, ratkaisun jälkeen antamassaan tiedotteessa⁶⁶ sekä toisti arvion vielä Euroopan neuvoston sosiaali- ja terveysasioiden raportointiryhmälle ministerikomitean käsittelyä varten⁶⁷. Suomen tulkinnan mukaan ratkaisu perustuu puutteelliseen tulkintaan suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä, eikä se yhdy komitean esittämiin kantoihin. Suomen kannan mukaan yksittäisen etuuden taso ei ole relevantti mittari tuen riittävyuden arvioimiselle vaan Suomessa sosiaaliturvaa tulisi tarkastella rahamääräisten tukien, palveluiden ja terveydenhuollon maksukattojen

62 Vuonna 2015 sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha ja kuntoutuspäiväraha ovat 600 € kuukaudessa. Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015.

63 Peruspäivärahan määrä vuonna 2015 on 705 €. Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015.

64 Takuueläkkeen määrä vuonna 2015 on 746,57 €. Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015.

65 Yksin asuvan henkilön perusosan määrä on vuonna 2015 485,50 € kuukaudessa. Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki 1.1.2015 lukien.

66 Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 34/2015: Sosiaalisten oikeuksien komitealta päätös Suomen vähimmäisturvan tasosta.

67 Resolution CM/ResChS(2015)8, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012.

kokonaisuutena. Suomen valtio on myös kiinnittänyt huomiota harkinnanvaraisten tukien rooliin sosiaaliturvajärjestelmässä ja siihen, että tuen riittävyys mitoitetaan henkilökohtaisesti. Tämä siitään huolimatta, että sosiaalisten oikeuksien komitea on edellämainitulla tavalla osoittanut harkinnanvaraisten tukien olevan sosiaaliturvan tason kannalta ongelmallisia, jollei niitä myönnetä säännönmukaisesti yli puolelle tuen saajista.

Huomionarvoista on, että Suomen valtio on toistuvasti kiinnittänyt huomiota ainoastaan suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ominaispiirteisiin ja siihen, kuinka sen arvioiminen Euroopan sosiaalisen peruskirjan kriteereiden mukaan johtaa virheellisiin arvioihin. Sen sijaan Suomi ei ole yksilöinyt, millä vaihtoehtoisella tavalla sosiaaliturvan tason riittävyys Suomessa taataan. Lähtökohdana vaikuttaakin olevan oletus kotimaisen järjestelmän toimivuudesta, jonka arvioimiseen ei, ainakaan näiden lausumien mukaan, ole osoitettavissa relevanttia mittaria. Tämä näkyi jo kantelun käsittelyssä. Käsittelyn aikana esittämässään vastauksessa Suomen valtio esitti takuueläkkeiden osalta laskelman, jonka mukaan rahamääräisen tuen ja asumistuen yhdistelmä ylittäisi ESP:n edellyttämän tason. Muiden tukien osalta sen sijaan vastaavia laskelmia ei tarjottu vaan vedottiin keskimääräisiin tuen tasoihin, mikä ei sinänsä riitä osoittamaan tuen riittävyyttä. Keskimääräisten tukien tasoon kun vaikuttavat myös ansiosidonnaiset tuet, jotka voivat kohota huomattavasti minimi-tukea korkeammalle ja siten vaikuttaa keskiarvoon korottavasti. Suomen valtio ei myöskään toimittanut selvitystä sen väitteen tueksi, että 13.1 artiklan mukaiset tuet harkinnanvaraisine osineen ylittävät ESP:n edellyttämän tason. Tämän vuoksi komitea perusti ratkaisunsa saatavilla oleviin tietoihin, joiden nojalla taso jäi täysin riittämättömäksi.

Erikoinen detalji myöhemmässä, raportointiryhmälle annetussa vastineessa on vetoaminen Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen tekemään selvitykseen perusturvan tason riittävyydestä. Suomen valtio käyttää selvitystä osoituksena siitä, että perusturvan taso ylittää Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämälle tasolle. Kuitenkin selvityksessä havainnointiin, että valtaosa tuen varassa elävistä henkilöistä elää köyhyysriskin rajalla. Tämä selvitys ei sinällään siis tue kantaa Suomen omalakisien järjestelmän riittävyydestä.

3. SUOMALAINEN TOIMEENTULOTURVA

3.1 Oikeus sosiaaliturvaan Suomessa

Oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa kirjattu perustuslain 19 pykälään. Oikeus käsittää sosiaaliturvan sen laajassa, pohjoismaisessa muodossa, jolloin sosiaaliturvaan luetaan kuuluvaksi sekä vakuutusperusteiset sosiaalioikeudet, minimi-toimeentulo että erilaiset sosiaalipalvelutkin. Tämän työn puitteissa keskityn artiklan kahteen ensimmäiseen momenttiin ja niitä täsmentävään lainsäädäntöön.

PL 19 §. Oikeus sosiaaliturvaan. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Laila taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Ensimmäinen momentti turvaa jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevalle henkilölle välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Toinen momentti turvaa maassa vakituisesti asuville turvan työelämän katkosten ja vanhuuden varalle. Oikeus sosiaaliturvaan on taattu kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille, eli oikeus on universaali.⁶⁸ Ainoa poikkeus sääntöön ovat henkilöt, jotka eivät asu vakinaisesti maassa. Heihin sovellettavaksi tulevat ainoastaan viimesijaisen turvan muodot, kuten PL 19.1 § turvaama välttämätön toimeentulo.⁶⁹ PL 19.2 §:n mukainen sosiaaliturva kohdistetaan pääsääntöisesti yksilöön, jolloin korvauksen määrä tulee tasakorvaus- tai ansioperustaisesti.⁷⁰ PL 19.1 §:n ja toimeentulolain turvaamisissa tarveharkintaisissa tuissa tarkastely siirtyy yksilöstä perheyksikköön, jolloin arvioinnissa otetaan huomioon esimerkiksi puolison tulot.⁷¹

Oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa taattu valtiosäännön tasolla 1.8.1995 alkaen, jolloin perusoikeusuudistus tuli voimaan.⁷² Ainoa sosiaaliturvaan kytkeytyvä oikeus sitä edeltäneessä hallitusmuodossa oli 66.7 §:n lepäämäänjättämislauseke, jonka mukaan kaksi kolmasosaa eduskunnan kaikista jäsenistä saattoi äänestää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävän lakiehdotuksen lepäämään.⁷³ Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli saattaa perusoikeussäädökset vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.⁷⁴ Euroopan sosiaalisen komitean havainnot turvan tason puutteesta osoittavat, ettei tavoite tältä osin ole toteutunut.

Perustuslain TSS-oikeudet eivät pääsääntöisesti perusta subjektiivisia oikeuksia, joihin yksilöt voisivat vedota suoraan oikeuksiensa toteuttamiseksi.⁷⁵ Perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömän toimeentulon turvaava 19.1 § kuitenkin perustaa tällaisen oikeuden, joskin se tarvitsee toteutuakseen alemmanasteisia säännöksiä.⁷⁶ Kootkas on kuitenkin havainnoinut, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä artiklaa ei ole säännönmukaisesti tulkittu subjektiivisen oikeuden takaajana. Pykälän vaikutus on oikeuskäytännön perusteella ainoastaan tulkintaa ohjaava.⁷⁷

68 Tuori ja Kootkas 2008, s. 198; Kootkas 2013, s. 209.

69 Arajärvi 2011, s. 12.

70 Arajärvi 2011, s. 26.

71 Toimeentulolaki, analyysia esim. Arajärvi 2011, s. 26.

72 Tuori ja Kootkas 2008, s. 198; Kootkas 2013 s. 217.

73 Tuori ja Kootkas 2008, s. 197; Kootkas 2013 s. 217, Tuori 2011, s. 713.

74 HE 309/1993 s. 15 ja PeVM 25/1994 s. 2-3. Historiasta Tuori ja Kootkas 2008, s. 198 ja Tuori 2011, s. 713-714.

75 Esim. Tuori 2011, s. 727.

76 PeVM 25/1994 vp, s. 10. Tulkinnasta esim. Arajärvi 2011, s. 243; Tuori ja Kootkas 2008, s. 216; Tuori 2011, s. 727.

77 Kootkas 2013, s. 223.

3.2 Välttämättömän toimeentulon turva

PL 19.1 § on suoraan kytköksissä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Se on muotoilultaan vastaava ja keskinäiseen yhteyteen kiinnitettiin huomiota jo säätämisvaiheessa.⁷⁸ Sisällössä sen sijaan on myöhemmin esitettävällä tavalla kuitenkin eroja turvan laadun ja kattavuuden osalta. Tuori ja Kootkasen mukaan 19.1 § nostaa ESP:n 13.1 artiklan mukaisen sosiaalivastuun perustuslain tasolle ja mahdollisesti laajentaa sen soveltamisalaa,⁷⁹ mitä näkökulmaa komitean kielteinen ratkaisu kyseenalaistaa. Nykymuotoisena välttämättömän toimeentulon turvaava perusoikeus jää ESP:n turvaamaa laajuutta suppeammaksi.

PL 19.1 § sisältämä muotoilu ihmisarvoisen elämän turvasta mahdollistaa laajan ja suppean tulkinnan. Laajan tulkinnan mukaan momentissa mainitulla ihmisarvolla on laajempi merkitys kuin välitön hengissä pysyminen, ja tämä merkitys määrittyy kulttuurisesta ja yhteiskunnallisesta kontekstista.⁸⁰ Länsimaaisessa yhteiskunnassa ihmisarvoon voisi helposti lukea osallistumisen kulttuuriseen ja sosiaaliseen elämään, joka ei biologista elämää ylläpitämällä vielä ole mahdollista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkinnut käsitettä suppeasti ja tämän suppean luennan mukaan perusoikeus turvaa ainoastaan elämän vähimmäisedellytykset: ruoan, vaatetuksen ja asunnon.⁸¹ Näin ollen sillä on kytkentä perustuslain 7 §:n turvaamaan elämän suojaan.⁸² Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin havainnoitu, että oikeus on lakisystemaattisesti sijoitettu eri pykälään kuin oikeus elämään, joka ei lähtökohtaisesti sisällä elämänlaadun kvalifointia.⁸³ Suomessa välttämättömän toimeentulon turvaavana perusoikeutena on siis turvattu näiden tulkintojen mukaan suppeampi elämän turva kuin sen vastinparissa, ESP:n 13.1 artiklassa. Tämän turvan tasoa ei ole määritetty rahamääräisesti. Arajärvi huomauttaa, että perusoikeuden sisällön ja esimerkiksi sen vaatiman rahallisen tuen määrää on vaikea määritellä.⁸⁴

Tavallinen lainsäädäntö antaa perustuslakia laajemman turvan, joka tosin on harkinnanvarainen. Toimeentulotukilaki on se laki, joka pääsääntöisesti toteuttaa välttämättömän toimeentulon tavallisessa lainsäädännössä.⁸⁵ Toimeentulotukilaki täsmentää perustuslain turvaamaa välttämättömän toimeentuloa ja sen ensimmäinen pykälä viittaa suoraan PL 19.1 § mukaisen ihmisarvoisen elämän turvaamiseen. Nämä eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväiset

78 Tuori ja Kootkas 2008, s. 216.

79 Tuori ja Kootkas 2008, s. 216.

80 Tuori ja Kootkas 2008, s. 219-220; Tuori 2011, s. 729-730.

81 HE 309/1993 vp, s. 69. Tulkinnasta Tuori ja Kootkas 2008, s. 219; Tuori 2011 s. 729-730.

82 Arajärvi 2011, s. 243.

83 PeVM 25/1994 s. 10, analyysi Tuori 2011, s. 729-730.

84 Arajärvi 2011, s. 51.

85 He 309/1993 vp, s. 69. Välttämättömän toimeentuloa voidaan turvata myös muilla tukimuodoilla, kuten kustannusten korvaamisella sekä esimerkiksi vammaistuuilla. Nämä yksilökohtaiset tuen muodot jäävät kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle, sillä niiden sisällyttäminen tuen yleisen tason arviointiin on käytännössä mahdotonta.

käsitteet.⁸⁶ Toimeentulolaki säättää myös perustuslaissa turvattua laajemmasta tukitasosta, joka mahdollistaa myös osallistumisen yhteiskunnalliseen elämään. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentulotukilain turvaama elintaso on korkeampi kuin 19.1 § mukainen turva.⁸⁷ Toimeentulotuki turvaa siis myös sosiaalisen elämän edellytykset.⁸⁸

Toimeentulotuki on kotitalouskohtainen tukimuoto, jonka tehtävänä on henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän turvaaminen. Tukeen on oikeutettu jokainen, joka ei kykene hankkimaan tätä turvaa omilla toimillaan, muilla sosiaaliturvan muodoilla tai omilla varoillaan. Huomionarvoista on, että tuen myöntämisessä huomioon otetaan henkilön mahdollisuus saada tukea esimerkiksi puolisoiltaan.⁸⁹ Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, ja ensisijaisesti yksilön on pyrittävä hankkimaan elantonsa omilla toimillaan.⁹⁰ Niinpä yksilö ei voi, tuen menettämisen uhalla, kieltäytyä tarjotusta työstä tai työllistämistoimenpiteestä tai toimia niin, ettei näitä voida hänelle tarjota.⁹¹ Alennettu tukikin tulee maksaa sen suuruisena, ettei se "vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana"⁹². Tällaisena kohtuullisena, ihmisarvoisen elämänlaadun säilyttävänä alennuksena on pidetty 20 ja 40 prosentin alennuksia perusosaan.⁹³ Korkein hallinto-oikeus on linjannut, ettei toimeentulotukea voi evätä henkilöiltä edes sillä perusteella, ettei hän ole hankkinut toimeentuloaan perustuslain säännöstä täsmentävän toimeentulotuesta annetun lain 2.1 §:n tarkoittamilla tavoilla.⁹⁴ Alentamisperusteet ovat yhteneväisiä ESP:n vastaavien kanssa.

Toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemeno, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Näiden lisäksi toimeentulotukea myönnetään asumistukilain 9 §:ssä tarkoitettujen kohtuullisten asumismenojen kattamiseen, taloussähköstä aiheutuviin menoihin, kotivakuutusmaksuun sekä vähäistä suurempiin terveydenhuoltomeluihin.⁹⁵ Toimeentulotuki mahdollistaa siis yhteiskunnallista osallistumista esimerkiksi uutisten seuraamisen, liikkumisen ja jonkinasteisen harrastamisen kautta. Lisäksi sen tavoitteena on mahdollistaa myös henkilön oman kulttuurin ylläpitämistä. Korkein hallinto-oikeus

86 Arajärvi 2011, s. 244.

87 PeVL 21/1997 vp, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008, s. 220.

88 PeVL 21/1997 vp, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008, s. 220.

89 Arajärvi 2011, s. 52; Kumpula 2006, s. 428.

90 Tuori ja Kootkas 2008, s. 257; Tuori 2011, s. 728.

91 PeVL 31/1997.

92 PeVL 31/1997, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008, s. 217 ja Kumpula 2006, s. 415-416.

93 KHO 2000:16, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008 s. 258.

94 Kootkas 2013, s. 224; Tuori ja Kootkas 2008, s. 257; Tuori 2011, s. 728.

95 HE 358/2014.

vahvasti tapauksessa KHO 2000:26, että romaninaisen vaatemenot kuuluvat toimeentulotuen lisäosalla katettavien kulujen piiriin.⁹⁶

Vuonna 2015 perusosan suuruus on yksinasuvalla 485,50 euroa kuukaudessa, yksinhuoltajalla 534,05 euroa, avio- tai avoliitossa elävillä 412,68 euroa ja vanhempiensa luona asuvalla täysi-ikäisellä 354,42 euroa.⁹⁷ Näiden lisäksi myönnetään toimeentulotukea asumiskulujen kattamiseen, mikäli kotitalouden tulot eivät riitä kattamaan asumismenoja. Tämän lisäksi henkilön on mahdollista saada ”tarpeellisen suuruisina” edellä mainitut muut perusmenot sekä täydentävää toimeentulotukea esimerkiksi muuttokustannuksiin. Korvauksen kokonaissumma voi siis laskennallisesti ylittää Sosiaalisen peruskirjan edellyttämän tason – ja yhtä lailla olla ylittämättä. Edellä mainitulla tavalla vuonna 2009 kokonaisuus täytti sosiaalisen komitean mukaan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja seuraavalla raportointikierroksella järjestelmä puolestaan jäi tason alle, koska tuessa oli huomattavasti harkinnanvaraisia elementtejä eikä näitä myönnetty tuen saajien majoriteetille.

Perusoikeuden tasolla vähimmäistoimeentulon turva on suppeasti määritelty oikeus. Eduskuntalaki toki täsmentää ja laajentaa suojan tasoa, mutta perusoikeuden sisältö on huomattavasti ESP:n 13.1 artiklaa suppeampi. Euroopan sosiaalisen peruskirjan puitteissa vähimmäistoimeentulo voidaan supistaa olemassaolon turvaavaksi tueksi ainoastaan sanktioluonteisesti. Perusoikeuden suoja on voimassa olevien tulkintojen nojalla siis ESP:n turvaaman ihmisoikeuden suojaan kapeampi. Tämä siitä huolimatta, että perusoikeuden ja ihmisoikeuden välillä on tunnustettu linkki.

Tavallinen lainsäädäntö toki sisältää laajemman suojan, joka sisältää samoja elementtejä kuin ESP:n määrittelemä, osallistumismahdollisuuksia korostava vähimmäisturvan taso. Toimeentulotuen tason määrittelyn ei kuitenkaan ole kytketty sellaisia objektiivisia mittareita, joilla voitaisiin arvioida, vastaako lain takaama, perusoikeutta laajempi suojan taso ESP:n asettamia velvoitteita. Toimeentulotukilakiin on toki kirjattu ne kuluerät, joita tuella korvataan, ja näitä voi pitää yhteneväisinä 13.1 artiklan sisällön kanssa. Avoimeksi kuitenkin jää, kuinka arvioidaan, riittääkö tuki todella näiden kulujen kattamiseen ja miten varmistetaan, että ne mahdollistavat yhteiskunnallisen osallistumisen. Jos komitean asettamat viitearvot kyseenalaistetaan, mikä on ne korvaava objektiivinen mittari? Ja miten varmistetaan, että tuki pysyy riittävällä tasolla?

Perustuslain turvaama välttämätön toimeentulo ja lakisääteinen toimeentulotuki myös poikkeavat ESP:n turvaamasta vähimmäistoimeentulosta laskuperusteiltaan. Toimeentulotuki on kotitalouskohtainen tuki, jolloin sen laskennassa otetaan huomioon koko ruokakunnan, esimerkiksi puolison, tulot. Sosiaalinen komitea on edellä esitetysti linjannut, ettei yksilön

96 Tuori ja Kootkas 2008, s. 201.

97 Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki 1.1.2015 lukien.

toimeentulo voi riippua perheenjäsenten elatuksesta. Suomessa tätä taas pidetään hyväksyttävänä. Henkilön vähimmäistoimeentulo on siis kytketty perheenjäsenten halukkuuteen tarjota asunnon ja ravinnon lisäksi myös muut inhimillisen elämän edellytykset. Tässä suomalainen vähimmäistoimeentulon turva eroaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan viimeaikaisesta tulkinnasta.

3.3 Perustoimeentulon turva

Perustuslain 19.2 § säätää tilanteista, joissa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille on turvattava perustoimeentulo. Perustuslain 19 §:n 2 momentti viittaa perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.⁹⁸ Pykälä ei itsessään perusta subjektiivista oikeutta vaan sisältää lainsäätäjää velvoittavan sääntelyvarauksen. Nämä eduskuntalait puolestaan antavat subjektiivisia oikeuksia.⁹⁹ PL 19.2 § turvaamista oikeuksista säädetään työttömyysturvalaissa, sairausvakuutuslaissa (sairaus ja lapsen syntymä), kansaneläkelaiissa (vanhuus, työkyvyttömyys ja huoltajan menetys) sekä työntekijän eläkelaiissa ja muissa ansioeläkelaeissa (vanhuus, työkyvyttömyys ja huoltajan menetys).¹⁰⁰ Nykyisin sosiaaliturvaa täydentää myös takuueläke.

Perustuslain turvaamat sosiaaliset oikeudet eivät kiinnity eivätkä tyhjene olemassa olevaan sosiaalilainsäädäntöön, vaan niiden sisältö määrittyy itsenäisesti.¹⁰¹ Tämän voi tulkita tarkoittavan, että täsmentävät eduskuntalait voivat tarjota perusoikeutta vähäisempää tai laajempaakin suojaa, mutta että perusoikeuden sisältöä ei voi lopullisesti määrittää eduskuntalaeilla. Perusoikeuspykälän kattamat tuet ovat riippumattomia saajansa aikaisemmasta työhistoriasta ja ne maksetaan laissa määrätyin edellytyksin kaikille, joiden osallistuminen työelämään on estynyt. Ansiosidonnaiset etuudet kuuluvat siis soveltamisalaan vain siltä osaltaan, joka vastaa näitä työhistoriasta riippumattomia tukia¹⁰². Suomessa tuen lähtökohtana on oikeuden universaalisuus, johon voi liittyä yksittäisissä etuusjärjestelmissä tarveharkintaa.¹⁰³ Pykälä ei anna oikeutta jonkin tietyn tukimuodon saamiseen, vaan perustuslakivaliokunta on täsmentänyt suojan tarkoittavan perustoimeentulotuen turvaa jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta.¹⁰⁴

Perustoimeentulon turva on rahamääräisiä etuuksia, joiden määrää ei ole perustuslain tasolla täsmällisesti määritetty.¹⁰⁵ Hallituksen esitys eivätkä myöhemmät perustuslakivaliokunnan lausunnot ole selkiyttäneet tuen tasoa¹⁰⁶. Valiokunta on sen sijaan nimenomaisesti lausunut, ettei

98 HE 108/2010.

99 Tuori ja Kootkas 2008, s. 221; Arajärvi 2011, s. 53; Tuori 2011, s. 723.

100 Tuori ja Kootkas 2008, s. 221; Tuori 2011, s. 732-733; työttömyysetteuksien osalta PeVL 46/2002 vp.

101 Tuori ja Kootkas 2008, s. 221; Tuori 2011, s. 732-733.

102 Tuori ja Kootkas 2008, s. 229.

103 Tuori 2011, s. 735.

104 Tuori ja Kootkas 2008, s. 227.

105 Arajärvi 2011, s. 53; HE 108/2010.

106 Tuori ja Kootkas 2008, s. 229; HE 309/1993 s. 70.

perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta.¹⁰⁷ Toimeentulon tasoa ei siis arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä.

Hallituksen esitys perusoikeusuudistuksesta linjasi, että lähtökohtaisesti turvan tason on oltava korkeampi kuin ensimmäisen momentin turvaama välttämätön toimeentulo.¹⁰⁸ Tässä tulkinta on siis yhteneväinen komitean 12.1 artiklan tulkinnan kanssa, joskin välttämättömän toimeentulon määritelmät eroavat suojajärjestelmien sisällä edellä esitetyllä tavalla. Koska Suomessa toimeentulotuen katsotaan ylittävän perustuslain turvaaman välttämättömän toimeentulon tason, ei toimeentulotuen saaminen perustoimeentulon turvan lisäksi siis yksiselitteisesti merkitse turvan tason olevan liian alhainen¹⁰⁹. Viimesijaiseen tukeen turvautuminen tarkoittaisikin siis ainoastaan, alkuperäisen hallituksen esityksen mukaisesti, ravitsemuksen, vaatetuksen ja asumuksen korvaamista. Sen sijaan Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan komitean tulkinta siitä, ettei harkinnanvaraisilla tuilla saa olla liian suurta roolia perustoimeentulon turvaamisessa, eroaa suomalaisesta tulkinnasta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tuen tasoon tukien leikkauksia käsiteltäessä. Näistä arvioista saa osviittaa siihen, miten tuen tason riittävyttä arvioidaan. Tapauskohtaisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että lakiehdotuksen vaikutukset perusturvan tasoon ovat ”vähäisiä” ja siten hyväksyttäviä, perusoikeuteen puuttumattomia, kuten lausunnossa PeVL 17/1996, ja saman arviointiperustan se vahvisti lausunnossa PeVL 48/2006. HE 153/2014 taas käyttää eläkkeiden indeksileikkauksien vaikutuksia arvioidessaan ilmaisua ”ei merkittäviä vaikutuksia”. Arajärven mukaan tällainen vähäisten muutosten hyväksyminen ilman arviointia siitä, missä absoluuttinen alataso on, ei turvaa perusoikeuden suojaajaa riittävästi¹¹⁰.

Lausunnossa 34/1996 perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että työttömyysturvan jääminen jälkeen elinkustannusten kehityksestä saattaa muodostua ongelmalliseksi perusoikeuden kannalta, mitä voi pitää jonkinlaisena arviona suojan riittävyyden tasosta. Sittemmin on kuitenkin hyväksytty turvan indeksikorotusten supistamisia, joiden ei ole arvioitu vaarantavan perusoikeuden toteutumista¹¹¹ – joten edes turvan jääminen jälkeen elinkustannusten kehityksestä ei ole riittävä määritelmä turvan liian alhaiselle tasolle. Lausunnossa PeVL 46/2002 valiokunta arvioi, että 40 prosentin alennus perustoimeentulon turvaavaan työmarkkinatukeen laskisi tason PL 19.2 § edellyttämän tason alle. Tässäkään lausunnossa ei asetettu absoluuttista alarajaa, vaan vaadittiin tuen tasoa pidettäväksi sellaisena, että se ottaa huomioon alennetun tuen saajan todellisen taloudellisen tilanteen.

107 Tuori ja Kootkas 2008, s. 231.

108 PeVL 48/2006; HE 309/1993 vp, s.70; PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 33/2004 vp s. 2. Analyysia esim. Tuori ja Kootkas 2008, s. 229.

109 Tuori ja Kootkas 2008, s. 231.

110 Arajärvi 2001, s. 61.

111 PeVL 25/2012.

Lausunnossa 34/1996 perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei perusoikeusuudistus tavoitellut tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se lausui, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila.¹¹² Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin. Riittävyys ei vaikuta määrittyvän tarpeen ja ympäröivän yhteiskunnan kulutason mukaan vaan myös sen mukaan, onko valtiolla riittävästi resursseja tai halua resurssien allokoointiin. Tuori on kiinnittänyt huomiota tämän lähestymistavan puutteisiin, sillä hänen mukaansa TSS-oikeuksia koskevat säännökset ovat perustuslainsäätäjän muotoilemia prioriteetteja, jotka julkisen vallan on otettava huomioon ja kunnioitettava, kun taloudellisia voimavaroja ja säästöjä kohdennetaan taloudellisesti haastavina aikoina.¹¹³

Vaikka PL 19.2§ tulkinassa ei ole esitetty referenssitasoja tuen riittävydestä tai vaihtoehtoisesti riittämättömydestä, on sitä täsmentävässä sosiaalilainsäädännössä huomioitu tuen tason ja yhteiskunnan elinkustannusten välinen linkki. Perustoimeentuloa turvaavat etuudet ja niiden määräytymisperusteet on sidottu hintatason muutoksiin, mitä suhdetta säädellään kansaneläkeindeksistä annetussa laissa¹¹⁴. Perustoimeentulo ei kuitenkaan käytännössä vaikuta seuraavan muun yhteiskunnan kulutuso. Esimerkiksi Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen tekemä, kansaneläkeindeksilain mukainen selvitys perusturvan riittävydestä havainnoi, että perusturvan varassa elävistä 54 prosentilla on toimeentulovaikeuksia ja että 71 prosenttia perustoimeentulon turvan varassa olevista kotitalouksista on pienituloisia – eli köyhyyshriskirajalla.¹¹⁵ Selvityksen mukaan perusturvaetuksien varassa olevien kotitalouksien tulot eivät, eläkkeensaajia lukuun ottamatta, riitä kattamaan tutkimuksessa määritellyä kohtuullista minimikulutusta.¹¹⁶ Perustoimeentulon turva ei siis inhimilliseltä kannalta täytä tarkoitustaan. Perustuslailliselta kannalta se ei sen sijaan vaikuta ongelmalliselta, sillä perusoikeutena ei ole turvattu tietyn tasoista oikeutta – välttämättömän toimeentulon ylittävää tasoa lukuun ottamatta. Euroopan sosiaalisen peruskirjan asettamia kriteereitä turvan taso ei sen sijaan millään muotoa tavoita, edes Suomen valtion esittämällä omalakisella tavalla.

4. TURVAN TASON VERTAILUA

Euroopan sosiaalinen peruskirja ja perusoikeutena Suomessa turvattu sosiaaliturva tavoittelevat lähtökohtaisesti samoja asioita: toimeentulon turvaa työelämän katkojen ajalle ja vähimmäistarpeiden tyydyttämistä niillekin, jotka ovat työelämän ulkopuolella. Eroja kuitenkin löytyy toimeentulon laadun määrittelyssä ja riittävän tason mittausvälineistössä. Euroopan

112 PeVL 34/1996 vp; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

113 Tuori ja Kootkas 2008, s. 208; Tuori 2011, s. 719-720.

114 HE 153/2014.

115 THL: Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011-2015, s. 106.

116 THL: Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011-2015, s. 111.

sosiaalinen komitea on määritellyt täsmällisen laskutavan riittävälle turvan tasolle kun taas Suomessa samanlaista yksiselitteistä kaavaa ei ole, varsinkaan perusoikeuksien tasolla.

Euroopan sosiaalinen peruskirja ja suomalainen sosiaaliturvalainsäädäntö ovat syntyneet hyvin erilaisista lähtökohdista ja osittain eri tarkoituksiinkin. Euroopan sosiaalinen peruskirja velvoittaa jäsenvaltioita sosiaaliturvajärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen sekä sosiaaliavustukseen jokaiselle yksilölle, joka ei pysty omin neuvoin turvaamaan itselleen ihmisarvoista elämää. Sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan kumpikin turvaa sen suojan piiriin kuuluville yksilöille sellaisen perustoimeentulon tason, joka pitää heidät köyhyysrajan yläpuolella siinä valtiossa, jossa he asuvat. ESP:n tavoitteena on kehittää ihmisoikeuksien suojajärjestelmä, joka määrittää jokaiselle ihmiselle kuuluvan elintason ja on samalla sovellettavissa eri jäsenvaltioissa. Valtiokohtaisten järjestelmien sisältöön on jätetty joustoa, mutta tuen riittävän tason mittari on varsin yksiselitteinen. Käytännön arvioinnissa sosiaalisten oikeuksien komitea keskittyy siihen, että valtaosa suojan piiriin kuuluvista saa riittävää tukea. Tätä arviointia on sovellettu myös sinänsä jokaiselle turvattuun sosiaaliavustukseen harkinnanvaraisten tukien osalta. Tässä järjestelmässä sosiaaliturva voi täyttää Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimukset, vaikka turvan edellytetty taso ei materialisoituisi jokaisen yksilön kohdalla. Tätä korostaa myös yksilövalitusoikeuden puuttuminen ja se, etteivät yksilön kokemat loukkaukset riitä kanteluperustaksi.

Suomalainen järjestelmä taas turvaa 19.1 § osalta subjektiivisen oikeuden, johon yksilö voi sen muotoilun perusteella periaatteessa vaatia välttämättömän elatuksensa turvaamista suoraan perustuslain nojalla. 19.2 § puolestaan velvoittaa turvaamaan perustoimeentulon tavallisilla laeilla. Perusoikeusjärjestelmälle ei luonteenselitteisesti riitä se, että majoriteetti saa riittävän tuen vaan jokaisella on oltava oikeus tukeen sen saamisedellytysten täytyessä. Tältä osin järjestelmä on ESP:n suojaa kattavampi, joskin tasoa subjektiivisuus ei turvaa. Sen sijaan järjestelmän taustalla on varsinkin osalta 19.1 § tavoite tuen mitoittamisesta yksilöllisiin tarpeisiin soveltuvaksi, jolloin ESP:n mukainen vaatimus köyhyysrajasta ei yksiselitteisesti toimi mittarina. Oma mittarinsa toki on yllä mainitun selvityksen arvio siitä, kuinka tuki todellisuudessa riittää sen tarkoittamien kuluerien kattamiseen ja kuinka suuri osa tuen saajista jää lopulta vähävaraisiksi. Tältä osin pelkkä tulkintaero ei siis selitä komitean tulkintaa tuen tason riittämättömyydestä. Suomalainen järjestelmä on kehittynyt kotimaisista ja pohjoismaisista lähtökohdista. Tällöin turvan sisällön ja tason määrittelyssä ovat vaikuttaneet valtion taloudellinen tilanne sekä eri intressiryhmien arvostukset ja esimerkiksi käsitykset valtion resurssien tulevasta kehityksestä.

Aste-ero on selkeimmillään välttämättömän toimeentulon turvan kohdalla. Sosiaalinen peruskirja turvaa ihmisoikeutena niin fyysisten kuin sosiaalistenkin tarpeiden tyydyttämisen. Suomessa perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslakiin kirjattu oikeus sisältää kapeamman suojan, ja laajemmasta, sosiaalisen aktiivisuuden mahdollistavasta tuesta säädetään eduskuntalain tasolla toimeentulotukilaisissa. Vaikka suomalainen järjestelmä käytännössä ottaa huomioon myös kulttuuriset tarpeet, ei niitä ole turvattu perusoikeuksien

tasolla kaikille valtion alueella oleskeleville. Tämä implikoi, ettei tuensaajan itsenäisyyden ja kulttuuristen osallistumisoikeuksien kunnioittaminen ole suomalaisessa järjestelmässä samanlainen perustavanlaatuisen arvo kuin se on Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan.

Sinänsä Suomessa ESP:n ja sosiaaliturvalainsäädännön välillä ei pitäisi olla juopaa, sillä ESP on Suomessa voimassa olevaa oikeutta ja velvoittaaan perustuslain 22 § julkista valtaa toteuttamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Kuitenkin toistuvat komitean tekemät havainnot, ettei sosiaaliturva tavoita ESP:n kriteereitä, implikoi yhteensovittamisen ongelmista. Toisaalta, jos taas kritiikki perustuu Suomen valtion esittämällä tavalla kotimaisen järjestelmän ”väärinluetaan”, olisi molemmille osapuolille hyödyllistä osoittaa, miten Suomi todella turvaa vastaavan tason omalakisella tavallaan. Nyt näin ei käynyt kanteluprosessissa.

Viljanen on esittänyt, että perusoikeusuudistuksessa TSS-oikeudet kirjattiin valtiosääntöön lähinnä kansalliselta pohjalta ja että kansainvälisistä sopimuksista, kuten TSS-sopimuksesta ja Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta haettiin ainoastaan johtoa. Sopimukset olisivat siis vain muistuttaneet, että taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia on syytä turvata valtiosäännön tasolla.¹¹⁷ Tämä voisi osaltaan selittää eroja kansainvälisten velvoitteiden ja perusoikeuksien välillä. Sosiaaliturvapykälien kohdalla yhteydet ESP:n vastaavaan suojaan on kuitenkin tunnustettu, joten erot eivät yksiselitteisesti selity tältä pohjalta.

Hyttinen esittää, että TSS-oikeuksia turvaaviin sopimuksiin ei suhtauduta yhtäläisellä vakavuudella kuin KP-sopimuksia turvaaviin instrumentteihin, varsinkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hyvin tunnettuun oikeuskäytäntöön.¹¹⁸ Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan viitataan suppeasti niin perustuslakivaliokunnassa kuin korkeimmissa oikeusasteissakin. Hyttinen on havainnoinut, että korkeimmat oikeusasteet eivät juurikaan käytä ESP:tä lähteenä¹¹⁹ ja varsinkin sosiaaliturvakysymyksissä ovat pidättäytyneet sen soveltamisesta täysin.¹²⁰ Perustuslakivaliokunnan kontrolli toki osaltaan turvaa oikeuksien huomioimista jo lainsäädäntövaiheessa, mutta Hyttisen mukaan valiokunta ei täysin säännönmukaisesti ota huomioon ihmisoikeusvelvoitteita. Tästä esimerkkinä hän esittää valiokunnan argumentointia 25-vuotiaiden toimeentulotuen perusosaa koskeneen lakiesityksen lausunnossa, jossa huomioon ei otettu esimerkiksi juuri ESP:n 13.1 artiklaa.¹²¹ Syyksi Hyttinen epäilee olettamaa kansallisten perusoikeuksien tarjoamasta korkeammasta suojan tasosta¹²² - mikä varsinkin välttämättömän toimeentulon kohdalla on virheellinen oletta, kun sosiaalista peruskirjaa valvova komissio nimenomaisesti on kiinnittänyt huomiota suojan puutteelliseen tasoon Suomessa.

117 Siteerattu Hyttinen 2013, s. 281.

118 Hyttinen 2013, s. 289-290.

119 Hyttinen 2012, s. 502-504. Korkein hallinto-oikeus ja vakuutus-oikeus ovat viitanneet vuosien 2001 ja 2012 välillä kerran.

120 Hyttinen 2012, s. 509.

121 Hyttinen 2012, s. 511-512.

122 Hyttinen 2012, s. 510.

Toisaalta on myös mahdollista, ettei ESP:n asettaman tason turvaaminen ole edes kaikkien tahojen tavoitteena. Kootkas huomauttaa, ettei TSS-oikeuksien kirjaaminen valtiosääntöön ollut 1990-luvulla itsestäänselvyys, sillä muun muassa valtiovarainministeriö, työnantajajärjestöt ja Kokoomus vastustivat perusoikeuskomitean mietintöä.¹²³ Mikkola muistuttaa, että Suomessa leikattiin sosiaaliturvan tasoa välittömästi ESP:n ratifoimisen jälkeen 1990-luvulla. Suomi jätti leikkaukset raportoimatta, eikä komitea tullut puuttuneeksi niihin.¹²⁴ Sen paremmin sosiaaliturvajärjestelmän keskeinen rooli kuin korkea tasokaan eivät ole eivätkä ole olleet itsestäänselvyksiä.

Hyttinen arvioi Suomessa unohdetun, että sosiaaliturvan taso ja sisältö eivät ole staattisia. Euroopan sosiaalinen komitea kehittää ratkaisukäytännöllään turvattujen oikeuksien sisältöä ja siksi myös kotimaisten oikeuksien sisältöä tulisi täsmentää sen mukaisesti.¹²⁵ Näin ei kuitenkaan vaikuta tapahtuneen, vaan tulkinnat ovat eriytyneitä eikä pyrkimyksiä yhteensovittamiseen ole Suomessa ilmennyt. Peruskirjan tulkinta kehittyy suojan tasoa laajentavasti mutta kotimainen oikeus ei seuraa perässä.

5. LOPUKSI

Tekemäni lyhyt katsaus sosiaaliturvan sisältöön ja tasoon suomalaisena oikeutena ja eurooppalaisena ihmisoikeutena osoittaa, että sekä suomalainen perus- ja vähimmäistoimeentulo että Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastaavankaltainen turva rakentuvat lähtökohtaisesti samankaltaiselle arvopohjalle. Järjestelmien tavoitteena on huolehtia, että jokainen – tai ainakin kunkin valtion kansalainen tai siellä valtion suostumuksella oleskeleva – kykenee tyydyttämään arkielämänsä tarpeet silloinkin, kun hän on syystä tai toisesta estynyt hankkimaan elantoaan itse.

Käytännön määritteissä on kuitenkin eroja. Komitea korostaa, varsinkin viimeaikaisessa tulkintakäytännössään, tuen saajien itsenäisyyden ja integriteetin turvaamista. Tuen kytkeminen kansalliseen mediaanituloon esittää yksilöille toimeentuloa, jolla he pystyvät itsenäisesti osallistumaan yhteiskunnalliseen elämään asuinvaltionsa standardien mukaan. Tämä taso toki vaihtelee huomattavasti eri valtioiden välillä ja siten tuen riittävyys riippuu täysin valtion yleisestä tulo- ja kustannustasosta. Niissä valtioissa, joissa rahamääräinen tuki on pieni ja sen ostovoima heikko, ei ESP:n mukainen laskutapa absoluuttisesti turvaa toimeentuloa. Kuitenkin mediaanituloon kytketty tuen taso antaa oikeudelle selkeärajaisen sisällön – ja toki osaltaan helpottaa komitean arviointia kansallisista tuista.

Suomalainen järjestelmä taas tarjoaa matalampaa perusturvan tasoa, jota kuitenkin täydennetään erilaisin harkinnanvaraisin ja ruokakuntakohtaisin tuin sekä yhteiskunnallisin

123 Kootkas 2013, s. 218.

124 Mikkola 2010, s. 321.

125 Hyttinen 2013, s. 289-290.

palveluin. Mikäli tuensaaja on oikeutettu sekä perusturvaan että lisätukiin, voi korvauksista kumuloitua ESP:n edellyttämä summa. Tämä kuitenkin koskettaa vain osaa tuensaajista. Lisäksi se vaatii tukien saajalta kykyä hakea toisiaan täydentäviä tuen muotoja, ja sosiaaliturvan alikäyttö on Suomessa tunnetusti yleistä. Huomionarvoista on myös, että perusoikeutena turvatut sosiaaliturvaoikeudet ovat varsin suppeita (välttämättömän toimeentulon osalta) tai sisällöltään varsin ohuelti määriteltyjä (perustoimeentulon turva). Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä ei siis kaikilta osin vastaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämää tasoa. Suomen sitoutuminen sopimukseen sekä osaltaan PL 22 § kuitenkin velvoittaisivat Suomea nostamaan turvan tason sopimuksen edellyttämälle tasolle. Olennaista olisi myös seurata komitean tulkintakäytännön kehittymistä artikloiden osalta.

KIRJALLISUUS

Akandji-Kombé, Hean-Francois, *The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (Akandji-Kombé 2005)

Alston, Philip, *Assesing the Strenghths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (Alston 2005)

Arajärvi, Pentti, *Johdatus sosiaaloikeuteen*. Talentum, Helsinki 2011. (Arajärvi 2011)

Brillat, Régis, *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impacts*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (Brillat 2005)

Churchill, Robin R. ja Khaliq, Urfan, *The collective complaints system of the European Social Charter: an effective mechanism for ensuring compliance with economic and social rights?* *European Journal of International Law* 15(3), 417-456, 2004, Oxford University Press.

De Búrca, Gráinne, *The Future of Social Rights Portection in Europe*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (De Búrca 2005)

De Schutter, Olivier, *The Two Lives of the European Social Charter*. Teoksessa *The European Social Charter: A social constitution for Europe*. Bruylant, Bryssel 2010. (De Schutter 2010)

Eide, Asbjörn, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*. Teoksessa *Economic, Social and Cultural Rights* (toim. Eide, Asbjorn; Krause, Catarina ja Rosas, Allan). Kluwer Law International, Netherlands 2001. (Eide 2001)

Harris, Davis, *The European Social Charter*. Second Edition. Transnational publishers 2001, USA. (Harris 2001)

Hyttinen, Sanna, Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 2012 (41); 4; 496-515. (Hyttinen 2012)

Hyttinen, Sanna, Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon. Teoksessa Muuttuva sosiaaioikeus. Hansaprint Oy, Vantaa 2013. (Hyttinen 2013)

Kootkas, Toomas, Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Teoksessa Muuttuva sosiaaioikeus. Hansaprint Oy, Vantaa 2013. (Kootkas 2013)

Kosonen, Pekka, Experiences from two financial crises in the Nordic welfare states: 1990-93 and 2008-10 compared. Teoksessa Social Policy in Challenging Times (toim Farmswort, Kevin ja Irving, Zoë) The Policy Press, Chicago 2011. (Kosonen 2011)

Kumpula, Anne. Teoksessa Sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntö käytännössä. (toim. Jouko Narikka). Tietosanoma Oy, Tallinna 2006. (Kumpula 2006)

Mikkola, Matti, Sosiaaliturva ihmis- ja perusoikeutena Euroopassa. Teoksessa Business Law Forum 2005 (toim. Kolehmainen, Esa) Edita Publishing Oy, Helsinki 2005. Julkaistu Edilexissa 22.11.2006 <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3851.pdf> (Mikkola 2005)

Mikkola, Matti, Social Human Rights of Europe. Karelactio, Porvoo 2010. (Mikkola 2010)

Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölonen, Pasi; Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum, Helsinki 2012. (Pellonpää et al 2012)

Scheinin, Martin, Economic and Social Rights as Legal Rights. Teoksessa Economic, Social and Cultural Rights (toim. Eide, Asbjorn; Krause, Catarina ja Rosas, Allan). Kluwer Law International, Netherlands 2001. (Scheinin 2001 1)

Scheinin, Martin, The Right to Social Security. Teoksessa Economic, Social and Cultural Rights (toim. Eide, Asbjorn; Krause, Catarina ja Rosas, Allan). Kluwer Law International, Netherlands 2001. (Scheinin 2001 2)

Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas, Sosiaaioikeus. WSOYpro, Juva 2008. (Tuori ja Kotkas 2008)

Tuori, Kaarlo, Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa: Perusoikeudet. WSOYpro, Juva 2011. (Tuori 2011)

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Perusturvan riittävyys arviointiraportti 2011–2015. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy. Tampere 2015. (THL)

OIKEUSTAPAUKSET

European Committee of Social Rights Decision 11 February 2015 Finnish Society of Social Rights v. Finland No 88/2012

European Committee of Social Rights Decision 23 October 2012 Defence for Children International (DCI) v. Belgium, järjestökantelu no 69/2012

European Committee of Social Rights Decision 18 February 2009 European Roma Rights Centre (ERRO) v. Bulgaria, järjestökantelu no 48/2008

European Committee of Social Rights Decision 4 March 2005 International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France No. 14/2003

VIRALLISAINIESTO

European Committee of Social Rights Conclusions (Euroopan sosiaalisen komitean johtopäätökset)

Conclusions 2013, Armenia

Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina)

Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta)

Conclusions 2013, Finland (Suomi)

Conclusions 2013, France (Ranska)

Conclusions 2013, Luxembourg (Luxemburg)

Conclusions 2013, Romania

Conclusions 2013, Russia (Venäjä)

Conclusions 2013, United Kingdom (Iso-Britannia)

Conclusions 2013, Statement on interpretation on Article 13

Conclusions 2009, Cyprus (Kypros)

Conclusions 2009, Finland (Suomi)

Conclusions 2009, Georgia

Conclusions 2009, Latvia

Conclusions 2009, Portugal (Portugali)

Conclusions 2006, The Netherlands (Alankomaat)

Conclusions 2006, Bulgaria

Conclusions 2006, Finland (Suomi)

Conclusions 2006, Estonia (Viro)

Conclusions 2004, Luxembourg (Luxemburg)

Conclusions 2002, Interpretative Statement on Article 12.1, 2 and 3

Conclusions XIII-4, General Introduction on Article 12

Conclusions XII-4, Statement of Interpretation on Article 13.1

Conclusions XIV-1, France (Ranska)

Conclusions XIV-1, Interpretative Statement on Article 13

Conclusions XIV-1, Statement of Interpretation

Conclusions I

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 Hallituksen esityksestä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta PeVM 25/1994 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallituksen esitys 88/1996 vp laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta), PeVL 34/1996 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/1997 (Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta), PeVL 21/1997 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 (Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), PeVL 46/2002 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2006 (Hallituksen esitys kansaneläkelainsäädännön muuttamisesta, laiksi vammaisetuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi), PeVL 48/2006 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2004 (Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi ja Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen HE 50 /2004 vp täydentämisestä), PeVL 33/2004

Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2012 (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta), PeVL 25/2012 vp

HALLITUKSEN ESITYKSET

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta, HE 108/2010

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläkkeiden ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2015 indeksitarkistuksista sekä laeiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta, HE 153/2014

INTERNET-LÄHTEET

Council of Europe: Member States of the Council of Europe and the European Social Charter Situation at 26 March 2013. Vierailtu 6.4.2015 [http:// www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp)

Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015. Vierailtu 6.4.2015 http://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/mHBZ5fHNro4S/content/id/1947566

Rautiainen, Pauli: Oikeus sosiaaliturvaan ei toteudu Suomessa. Perustuslakiblogi 11.2.2015. Vierailtu 31.3.2015 <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/02/11/pauli-rautiainen-oikeus-sosiaaliturvaan-ei-toteudu-suomessa/>

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalisten oikeuksien komitealta päätös Suomen vähimmäisturvan tasosta. Vierailtu 6.4.2015. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1902893#fi>

Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki 1.1.2015 lukien. Vierailtu 6.4.2015 <http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/-/view/1896917>