

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.10.2017 KELLO 9.00
HE 123/17 vp laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien
vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä
annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Nykyinen kansaneläkeindeksistä annettu laki (456/2001) edellyttää kansaneläkelain mukaisten etuuksien ja niiden määräytymisperusteiden sitomista hintatason muutoksiin siten kuin laissa siitä erikseen säädetään ja näiden etuuksien määrän tarkistamista vuosittain. Lain 2 §:ssä on kansaneläkeindeksin laskemisesta säännös, jota on pariin kertaan (2014 ja 2016) jonkin verran muutettu. Muualla laissa olevien säännösten nojalla monia muitakin etuuksia tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai ne ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. - Hallituksen esityksessä esitetään nyt kansaneläkeindeksin pisteluvun vuonna 2018 säätämistä lailla (jäädyttämistä) vuoden 2017 pisteluvun tasolle. Muutos olisi siinä mielessä pysyvä, että pisteluvun tällaista alentamista siitä, mitä se pysyvien säännösten mukaan olisi vuonna 2018, ei konpensoitaisi myöhempien vuosien indeksin tarkistuksissa. Kansaneläkeindeksin muutos tulisi vaikuttamaan myös monien muiden etuuksien määräytymisperusteisiin. Esitykseen sisältyy toisaalta ehdotus toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta niin, että toimeentulotuen perusosan määrä nousee kansaneläkeindeksiä koskevan pysyvän lainsäädännön edellyttämän tasokorotuksen mukaisesti.

Esityksen perusteluihin sisältyy laaja suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa käsitellään laajasti lakiehdotuksiin sisältyvien, etuuksien tosiasiallista heikentymistä merkitsevien muutosten suhdetta sosiaaliturvaa koskevaan PL 19 §:ään ja lyhyesti myös näiden muutosten suhdetta omaisuuden perustuslainsuojaan. Sosiaaliturvaa koskeva osa jaksossa on seikkaperäinen ja mielestäni hyvin laadittu. Minulla ei ole jaksossa

esitettyihin perusteluihin ja päätelmiin merkittävää huomauttamista. Esitän kuitenkin joitakin sosiaalisten perusoikeuksien turvaan liittyviä näkökohtia.

- - - - -

Sosiaaliset perusoikeudet tulivat perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä joutunut ottamaan kantaa erilaisia, PL 19 §:n soveltamisalaan kuuluvia sosiaalisia etuuksia koskeviin lakiehdotuksiin, joilla ei ole pyritty varsinaisesti poistamaan etuuksia tai kajottu niiden ydinalueisiin, vaan joille on pikemminkin ollut tyypillistä joidenkin etuuksien vähäinen - ehkä vähittäinenkin, vähä vähältä tapahtuva - heikentäminen tai rajoittaminen. Valiokunnan suhtautumista sopii hyvin yleisellä tasolla ehkä luonnehtia sallivaksi sikäli, että valiokunta ei tällaisissa tilanteissa juuri liene päätenyt katsomaan jotain heikennystä perustuslainvastaiseksi sillä perusteella, että heikennys on liian tuntuva. Valiokunnan suhtautumisten konkreettisia piirteitä voidaan tässä osoittaa lainauksella esityksen säätämisyjärjestysperusteluista. Perusteluissa todetaan mm.(s. 17-18):

”Suomessa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti lausunut, ettei perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta. Toimeentulon tasoa ei siis kansallisessa perustuslakiarvioinnissa arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä. 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. ----- Käytännössä muutokset eivät kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa yksittäisen henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon vaarantuisi. Valiokunta ei ole kuitenkaan ilmaissut myöskään yleisellä tasolla sitä, minkä suuruinen kuukausitulo turvaa kansalaiselle subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon.

On selvää, että myös perusturvan riittävyys osalta on olemassa, vaikkei käytännössä helposti määriteltävissä, tietty suojattavan perusoikeuden ydinalue eli käytännössä rahamääräinen taso, jota ei voida tiettyä hetkenä alittaa. Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei kuitenkaan sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp.). Mitään rajoituksetonta talouden tilaan nojautuvaa valtakirjaa alentaa etuuksien tasoa lainsäätäjällä ei joka tapauksessa ole olemassa. Perustuslakivaliokunta onkin sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien heikennyksiä käsittelevien lausumiensa yhteydessä painottanut, että sosiaalisiin oikeuksiin puuttuvan sääntelyn arvioinnissa on annettava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston (ks. PeVL 11/2015 vp. ja PeVL 10/2015 vp.) ja

etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp.). Valiokunta on myös pitänyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.). Samoin se on korostanut, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp).....

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yhteydessä on usein puhuttu heikentämiskiellosta eli siitä, että kerran saavutettua tuen tasoa ei saisi heikentää. Myös heikentämiskiellon merkitystä rajoittaa käytännössä merkittävästi se, että varsinkin TSS-oikeuksien turvaamiseen on selvästi liitetty ajatus siitä, että perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista.....”

Valiokunnan tulkintalinjoja voidaan tässä valaista myös parilla lainauksella valiokunnan lausunnoista. Lapsilisälain muuttamista ym. koskeneessa lausunnossa pevl 25/12 vp valiokunta totesi mm.:

”..... Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuskien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Nämä seikat soveltuvat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan tukemisvelvoitetta koskevien etuuskien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta voidaan siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Tässäkin yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta.”

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja ym. koskeneessa lausunnossaan pevl 21/16 vp valiokunta totesi mm.:

”Perustuslakivaliokunta on lisäksi maksuja arvioidessaan katsonut, että perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin, tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 10/2009 vp, s. 3/II ja siinä viitattut). Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5) perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja etuuskien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/ 2015 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan selvää on myös, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota siihen, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 19/2016 vp, s. 2 ja PeVL 12/2015 vp, s. 5).”

Nyt ehdotetuista muutoksista erilaisiin etuuksiin aiheutuvia heikennyksiä voidaan

euromääräisesti pitää verraten vähäisinä. Tähän nähden ja huomioon ottaen myös sen, että toimeentulotuen perusosan taso pysytetään erillisellä säännöksellä pysyvän lainsäädännön edellyttämän tasokorotuksen tasolla, näyttää perustuslakivaliokunnan käytännön valossa varsin selvältä, että ehdotetut lait voidaan keskeisen yleisen sisältönsä puolesta hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kahdessa suhteessa ehdotukset kuitenkin näyttävät vielä kaipaavan tarkempaa arviointia tai ainakin paneutuvampaa perustelua.

Toinen näistä asioista on lakiehdotusten kumuloituvien vaikutusten huomioon ottaminen. Selvää on, että lakiehdotusten merkitystä PL 19 §:ssä – sen kaikissa momenteissa – turvattujen oikeuksien (julkisen vallan velvoitteiden) toteutumisessa ei voida arvioida vain niin, että tarkastellaan kunkin etuuden muotoutumista ja määrää erikseen ja valvotaan vain sitä, ettei minkään yksittäisen etuuden heikennys sellaisenaan muodostu liian suureksi (ei-vähäiseksi) tai kohtuuttomaksi. Kun yksilöllä voi olla yhtäaikaan erilaisia PL 19 §:ssä turvattuja oikeuksia, edellyttää sen selvittäminen, nauttiiko hän loukkaamatta PL 19 §:ssä taattua oikeutta sosiaaliturvaan, näiden oikeuksien muodostaman kokonaisuuden arviointia.

- Hallituksen esityksen perusteluissa on kiinnitetty huomiota kumuloitumiseen. Esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa viitataan kumuloitumisen vaikutuksiin (s.7) ja mm. todetaan: ”Useita eri etuuksia saavan henkilön osalta jo yksittäisenkin leikkauksen vaikutus kertautuu, koska indeksin alentaminen kohdistuu samanaikaisesti useampaan henkilön saamaan etuuteen.” Myös säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan lyhyesti (S.18-19) tarpeeseen arvioida ”ovatko heikennykset muodostuneet yhteisvaikutuksiltaan kohtuuttomiksi jollekin ihmisryhmälle tai tiettyssä elämäntilanteessa tai tiettyjen tukien varassa oleville”. Päätelmänä säätämisyjärjestysperusteluissa on (s. 19):

”Esityksen valmistelun yhteydessä, huomioiden eri aikoina tehdyt ratkaisut sekä eri etuuksia koskevien ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset, esityksen vaikutukset on arvioitu edelleen siinä määrin vähäisiksi, että kansaneläkeindeksin jäädyttämistä on pidetty mahdollisena toteuttaa perustuslakia rikkomatta.”

Lakiehdotusten kumuloituvien vaikutusten tarkan huomioon ottamisen merkitystä korostaa se (säätämisyjärjestysperusteluissakin kyllä viitattu, s.18) periaatteellisesti tärkeä seikka, että perusoikeudet ovat nimenomaan yksilöille - ”jokaiselle” - kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuksissa ei ole kysymys siitä, että enemmistön tai tietyn ryhmän tai tietynsuuruisten ryhmien oikeutta ei saa loukata taikka siitä, että jonkin toimenpiteen aiheuttamat rajoitukset tulevat koskemaan vain pientä prosenttiosuutta väestöstä/ ko. ryhmästä. Kärjistäen voisi sanoa, että yhdenkin ihmisen perusoikeuden loukkaaminen on perusoikeuden loukkaamista. Tähän liittyy myös se, että valiokunta on käytännössään puhunut tarpeesta ehkäistä

väliinputoamistilanteet mahdollisuuksien mukaan ennalta. Kun kysymys on siitä, minkälaiseksi joidenkin yksilöiden PL 19 §:n turvan piiriin kuuluvien etuuksien kokonaistilanne saattaa tämän lakikipaketin johdosta muodostua, ei perusteluissa esitettyjä tarkasteluja mielestäni oikein voida pitää tyydyttävinä.

Perusteluissa kyllä todetaan (s.7):

”Esimerkiksi vuonna 2018 työtön kahden aikuisen ja kahden lapsen työmarkkinatukea saava kotitalous menettää 56,34 euroa kuukaudessa verrattuna vuoden 2001 indeksilain mukaiseen korotukseen. Työmarkkinatukea saava yksiläpsinen yksinhuoltajakotitalous menettää 26,44 euroa kuukaudessa. Yksin asuva täyttää kansaneläkettä ja korotettua eläkettä saavan hoitotukea saava menettää 29,96 euroa kuukaudessa.”

Minusta olisi ollut paikallaan, että esityksessä olisi edes jotenkin arvioitu esim.juuri mainitunkaltaisten kumuloituvien vaikutusten kohtuullisuutta. Suotavaa olisi myös ollut antaa jotain kuvaa siitä, ovatko kuvatut esimerkkitalanteet hallituksen mielestä tässä pahimpia mahdollisia kumuloitumistilanteita, ja jos eivät ole, minkälaisia tilanteita pahimmillaan saattaisi syntyä ja miten niitä (niiden kohtuullisuutta) olisi syytä arvioida. Perustuslakivaliokunta on joidenkin lakipakettien yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että jos ehdotettujen lakien soveltaminen saattaa joissain tilanteissa johtaa kohtuuttomiin tai lain tavoitteiden vastaisiin tuloksiin, lakeihin tulee tällaisten tilanteiden varalta sisällyttää mekanismit tällaisten ”epäkohtatulosten” ehkäisemiseksi tai korjaamiseksi. Kumuloitumisen mahdollisten kohtuuttomien seuraamusten ehkäisemiseksi tai korjaamiseksi yksittäistapauksessa ei tässä juuri voida ajatella mitään erityisjärjestelyä. Soveltamistilanteiden käytännössäkin merkittävää seuranta (ja eduskunnan informoimista) voidaan kuitenkin edellyttää.

Toinen tässä vielä huomiota ansaitseva kysymys on valtiontalouteen liittyvien syiden (valtion talouden säästötarpeiden) huomioon ottaminen (oikeutus)perusteena sosiaaliturvaetuuksien pienentämiselle. Kuten alussa esitetyistä hallituksen esityksen perustelujen ja valiokunnan kannanottojen lainauksistakin ilmenee, lähtökohta on tässä selvä: julkisen talouden tila voi olla hyväksyttävä peruste etuuksien jonkinmääräiselle heikentämiselle - eri yhteyksissä esitetyn etuuksien heikentämiskiellon vastapainuksena ovat usein olleet valtiontalouden tilan asettamat vaatimukset. Vaikka valtiontalouden (heikko) tila näin voi selvästi olla hyväksyttävä peruste etuuksien heikentämiselle, on kuitenkin aiheellista kysyä, mitä tähän perusteeseen nojautuminen edellyttää. Edellä lainatussa lausunnon pevl 25/12 vp kohdassa valiokunta totesi, että valtiontalouden

säästötavoitetta voidaan ”taloudellisen laskusuhdanteen aikana” pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Valtiontaloudellisiin syihin nojautumiselle tuskin voidaan asettaa konkreettisuudeltaan ”taloudellisen laskusuhdanteen” kaltaisia edellytyksiä. Minusta ei toisaalta ole asianmukaista, jos heikennysten automaattisesti riittävänä perusteluna aletaan pitää jo pelkkää yleistä viittausta valtiontaloudellisiin syihin. Etuuksien suuruudellahan on aina kytkentä valtion talouteen/julkiseen talouteen. Kun kysymys tässä on perusoikeussäännöksen suojaamien etuuksien heikentämisestä, ei minusta heikentämisen (oikeutus)perusteiden esittämisessä pitäisi tyytyä sellaiseen ylimalkaisuuteen, joka nyt välittyy sääätämisyjärjestysperusteluista (s. 19): ”Käsillä olevassa taloudellisessa tilanteessa valtiontalouden säästösyiden on arvioitu riittävän perustelemaan ehdotetun indeksin jäädytyksen:”