

LAUSUNTO KANSANELÄKEINDEKSIN JÄÄDYTTÄMISESTÄ (Hallituksen esitys 123/2017 vp. laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta. Tarkastelen lausunnossani ensin yleisesti hallituksen esityksen tavoitetta ja vaikutuksia. Tämän jälkeen käsittelen esitystä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Lausunnon loppuosassa lähestyn esitystä kansallisen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.

HALLITUKSEN ESITYKSEN TAVOITE JA VAIKUTUKSET

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista, jolla kansaneläkeindeksi (KEL-indeksi) jäädytettäisiin pysyvästä lainsäädännöstä poiketen vuoden 2017 tasolle. Hallituksen esitys on jatkoa viime vuonna annetulle ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta käsitellylle hallituksen esitykselle (HE 149/2016 vp.), jolla KEL-indeksi jäädytettiin pysyvästä lainsäädännöstä poiketen vuoden 2016 tasolle alentaen sitä samalla 0,85 prosentilla. Tämä oli puolestaan jatkoa aiemmille samaten ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta käsitellyille hallituksen esityksille (esim. HE 153/2014 vp.), joilla KEL-indeksia on muutettu pysyvästä lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla. Käytännössä pysyvästä KEL-indeksin laskentaa koskevasta lainsäädännöstä poikkeamisesta onkin tullut rutiininomainen lainsäädäntörituaali, joka on saattanut kyseenalaiseksi pysyvän KEL-indeksin laskentaa koskevan lainsäädännön tehtävän varmistaa, että perusturvaetuuksien taso seurailee elinkustannusten kehitystä.

KEL-indeksin jäädytys toteutetaan tälläkin kertaa hallituksen esityksen mukaan valtiontalouden tasapainottamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Kaikkia aiempiakin KEL-indeksin jäädytyksiä ja -leikkauksia on perusteltu vastaavalla tavalla ja asiaa koskevat hallituksen esitykset ovatkin vuodesta toiseen silmäänpistävän yhdenmukaisia. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää kuitenkin hieman laajemmat vaikutusarvioita ja säätämisyjärjestysperusteluja koskevat jaksot kuin aiemmat hallituksen esitykset, vaikka muilta osin hallituksen esitys on kirjoitettu ns. leikkaa & liimaa –menetelmällä.

KEL-indeksin jäädyttäminen koskee suurta osaa perustuslain 19.2 §:n suojaamista ns. perusturvaetuuksista eli kansaneläkkeitä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään (mm. vammaisetuudet, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki). KEL-indeksin jäädyttäminen vaikuttaa myös siihen sidottujen etuuksien määräytymisperusteisiin sekä rahamääriin, esimerkiksi lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaan. Koska monet KEL-indeksiin sidottujen perusturvaetuuksien saajista saavat useampaa kuin yhtä KEL-indeksiin sidottua etuutta, KEL-indeksin jäädytyksen vaikutukset kumuloituvat perusturvaetuuksia saavien ihmisten elämässä. Tätä kumuloitumista ei tarkastella hallituksen esityksessä, vaikka se olisi esimerkiksi valtioneuvoston käytössä olevalla SISU-mikrosimulointimallilla analysoitavissa.

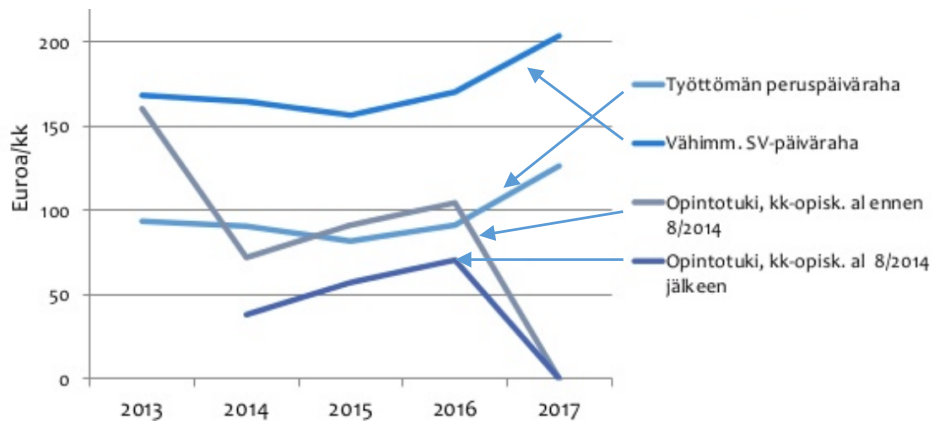
KEL-indeksin jäädytyksen vaikutusten arviointia vaikeuttaa toki se, että osaan niistä samoista perusturvaetuuksista, joita käsiteltävänä oleva KEL-indeksin jäädytys heikentää ollaan kohdistamassa erikseen annettavilla hallituksen esityksillä euromääräisiä korotuksia. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ja vuoden 2018 valtion talousarvioesityksessä esimerkiksi kerrotaan, että hallitus on aikeissa antaa erillisen esityksen takuueläkkeen korottamisesta. Olisi ollut linjakasta toteuttaa lainvalmisteluvaiheessa kaikkia perusturvaetuuksiin kohdistuvia muutoksia koskeva yhtenäinen vaikutusarvio valtioneuvoston käytössä olevin mikrosimulointikeinoin ja sitten viitata tähän kokonaisvaikutuksia koskevaan arvioon kaikissa erillisissä hallituksen esityksissä, mikäli hallitus katsoo todella erillisten hallituksen esitysten antamisen esimerkiksi lainvalmistelun rytmittämisen tai lausuntokierrosten järjestämisen kannalta välttämättömäksi.

KEL-indeksin jäädyttäminen vaikuttaa myös toimeentulotukeen. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin ehdotus toimeentulotuen perusosan määrän korottamisesta siten, että toimeentulotuen perusosan taso nousee pysyvän lainsäädännön määräämän tasokorotuksen mukaisesti. Vastaava esitys sisältyi jo viime vuonna annettuun esitykseen KEL-indeksin jäädyttämisestä ja leikkaamisesta. Toimeentulotuen tason säilyttäminen turvaa niin lyhyt kuin tarvittaessa pitkäaikaisesti sen, ettei KEL-indeksin jäädyttämisellä heikennetä perustuslain 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeessa olevien kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tilannetta. Yhdessä KEL-indeksiin sidottujen perusturvaetuuksien tason heikentämisen kanssa tämä toimeentulotuen perusosan korottaminen kuitenkin kasvattaa toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden määrää sekä vääristää perustuslain 19.2 §:n suojaaman perusturvan ja perustuslain 19.1 §:n suojaaman viimesijaisen toimeentuloturvan suhdetta. Hallituksen esityksessä todetaan asia seuraavasti:

”--- ero vähimmäismääraisten päivärahojen sekä toimeentulotuen perusosan välillä muuttuu kun vähimmäismääräisiä päivärahoja ei tarkisteta, mutta toimeentulotuen perusosaa korotetaan normaalin indeksikorotuksen mukaisesti. Tämä on jo johtanut tilanteeseen, jossa vähimmäispäivärahan saajat tulevat, tietyllä veroprosentilla ollessaan oikeutetuiksi toimeentulotukeen. --- Kansaneläkeindeksin muokkaaminen aiheuttaa laajasti vaikutuksia ja muokkaa ensisijaisen perusturvan ja viimesijaisen toimeentulotuen välistä suhdetta, mutta erilaiset tasokorotukset ja indeksien poikkeukselliset tarkistamiset muokkaavat myös perusturvaetuuksien keskinäisiä suhteita. Perusturvan ja viimesijaisen toimeentuloturvan välisen suhteen vääristyessä ihmiset ohjautuvat tarkoitukseltaan väärän järjestelmän piiriin ja joutuvat perusturvaetuuden lisäksi hakemaan myös viimesijaista toimeentuloturvaa. Kehityksen myötä myös viimesijaisen toimeentulotuen maksukaudet pidentyvät tukea saavan henkilön elämäntilanteesta johtumattomista syistä.”

On sekä sosiaaliturvajärjestelmän että perustuslain turvaamien sosiaalisten oikeuksien (PL 19 §) kokonaisuuden kannalta ongelmallista, jos syyperusteisen perusturvan (kiinnittyy PL 19.1 §:ään) ensisijaisuus viimesijaiseen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen (kiinnittyy PL 19.2 §:ään) nähden jatkuvasti heikentyy. Perustuslain 19.1 §:llä ja 19.2 §:llä on osana perusoikeusjärjestelmää keskenään erilaiset tehtävät, joihin palautuen perustuslakivaliokuntakin on kehittänyt niiden soveltamiseen toisistaan poikkeavia tulkintalähtökohtia. **Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on osaltaan vahvistamassa pienituloisten perusturvaetuuksia saavien henkilöiden toimeentulotukiriippuvuuden lisääntymistä ja pitkittymistä. Pidän hallituksen esitystä tästä näkökulmasta tarkasteltuna nykyistä perusoikeussäännöstöä säädettäessä luodun sosiaalisten perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden kannalta ongelmallisena.**

Seuraava THL:ssä laskettu kuvio laskennallisen toimeentulotuen tarpeen kehittymisestä eräitä toimeentuloturvaetuksia nauttivissa ryhmissä vuosina 2013-2017 osoittaa hyvin, kuinka peruspäivärahaa saavat työttömät ja vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavat henkilöt ovat jo nykyisellään pysyväisluonteisesti toimeentulotukiriippuvaisia. KEL-indeksiin jo aiemmin toteutettujen leikkausten ja jäädytysten johdosta heidän laskennallinen toimeentulotuen tarpeensa on kasvanut viime vuosina kuten kuvio osoittaa:



Kuvio: Laskennallinen toimeentulotuen tarve vuosina 2013-2017 peruspäivärahaa, vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ja opintotukea saavien keskuudessa (Lähde: Susanna Mukkilan alustus THL:n tutkijataapaamisessa 24.8.2017)

On nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä, että toimeentulotuen myöntäminen edellyttää hakijan tulojen ja menojen viranomaisarviointia eli hakijan yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselle. **Toimeentulotukiriippuvuuden kasvuun liittyvistä näkökulmista hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille altis, sillä se muun ohessa heikentää perustoimeentuloetuksien varassa elävien perustuslain turvaamaa yksityiselämän suojaa.**

KEL-indeksin jäädyttäminen vaikuttaa myös eläkkeiden verotukseen, sillä sekä valtion- että kunnallisverotuksen eläketulovähennysten täydet määrät on sidottu kansaneläkkeen määrään. Niinpä KEL-indeksin jäädyttäminen alentaa sitä tulorajaa, jonka ylittämisen jälkeen eläkeläinen joutuu maksamaan tuloveroa. Tämä tarkoittaa sitä, että KEL-indeksin jäädytyksen vaikutukset ihmisen käytössä oleviin tuloihin kertautuvat eläketuloa saavien kohdalla verotuksen kautta. Hallituksen esitykseen ei sisälly arvioita kertautumisen vaikutuksista. Vaikka yhtyisikin hallituksen esityksen näkemys, että ”perusturvaetuksien saajien keskinäisiä suhteita arvioitaessa voidaan todeta, että eläkettä saavilla etuuksien tason osalta tilanne on muita etuudensaajia parempi”, on mahdollista, että kumuloitumisen kielteiset vaikutukset osuvat vain pieneen osaan eläkkeensaajista.

Ehdotettu KEL-indeksin muutos on tarkoitettu aiempien muutoksien tapaan pysyväksi eikä sitä kompensoitaisi muutosta seuraavissa kansaneläkeindeksin tarkistuksissa. Siten kansaneläkeindeksistä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi pysyvästi siten, että kansaneläkeindeksin laskemisessa käytettyä jakajaa muutetaan vastaamaan ehdotettua muutosta. Näin KEL-indeksin jäädytyksillä on kumulatiivinen vaikutus perusturvaetuksien tasoon. Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu tällaisia kumulatiivisia vaikutuksia.

Hallituksen esitys on budjettilaki ja sillä pannaan toimeen valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaa. Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa ja siihen liittyen pääministeri Sipilän hallituksen kaudella laadituissa julkisen talouden suunnitelmissa on sovittu myös kuluttajahintaindeksisidonnaisten (KHI-sidonnaisten) etuuksien indeksikorotuksista luopumisesta. Näitä indeksijäädytyksiä ja -leikkauksia toteuttavia hallituksen esityksiä on ollut eduskuntakäsittelyssä läpi hallituskauden. Hallitus on tuonut eduskuntaan myös esityksiä, joissa erilaisia perusturvaetuuksia leikataan siirtämällä tukimuotoja yhden indeksin piiristä toisen indeksin piiriin. Esimerkiksi vuoden 2018 talousarvioesitykseen liittyen eduskunnan käsiteltävänä on esitys asumistukimenojen leikkaamisesta tekemällä asumistuesta KHI-sidonnainen vuokraindexin sijasta ja ottamalla käyttöön erillinen enimmäisasumismeno asunnon osaa vuokraavien asumismenolle. Myös nämä indeksijäädytykset, -leikkaukset ja -siirrot vaikuttavat suureen joukkoon KEL-indeksisidonnaisia etuuksia saavia ihmisiä.

Edellä sanotusta käy ilmi, että erilaiset muutokset perus- ja ansioturvaetuuksissa kumuloituvat niitä saavien ihmisten elämässä. Hallituksen esityksessä ei tarkastella tämän tyyppistä kumuloitumista, vaikka se olisi esimerkiksi valtioneuvoston käytössä olevalla SISU-mikrosimulointimallilla analysoitavissa. Tämä on valitettavaa, sillä hallituksen esityksen säätämisperustelut rakentuvat hallituksen esitystä lainaten ajatukselle siitä, että ”perustoimeentulon turvan riittävyyden sekä välttämättömän toimeentulon toteutumisen arvioinnissa tulee yksittäisen muutosehdotuksen sijaan huomioida kokonaisuutena eri etuuksiin eri vuosina tehtyjen muutosten kumuloituvia vaikutuksia yksilötasolla sekä kansaneläkeindeksin kehityksen suhdetta ns. heikentämiskieltoon”. Käytännössä **hallitus tuottaa heikon tietoperustan sellaiseen lähtökohtaan kiinnittyvälle valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille, jollainen hallituksen itsensä mielestä käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen tulisi kohdistaa.** Jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, pitääkö se hallituksen esityksen tietoperustaa riittävänä vai katsooko se, että esityksen arviointi edellyttää lisätietojen pyytämistä hallitukselta taikka muiden kuin valtiosääntöasiantuntijoiden kuulemista valiokunnassa.

Tältä osin muistutan, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 19/2016 vp).

KANSANELÄKEINDEKSIIN TASO JA KANSAINVÄLISET IHMISOIKEUSVELVOITTEET

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. Artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 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.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuisaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa antanut useita ratkaisuja, joiden mukaan Suomen perusturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Hallituksen esityksessä selostetaan erityisesti vuonna 2016 annettua ratkaisua, jossa komitea päätyi toteamaan, etteivät eräät Suomen perusturvaetuudet ole riittäviä ja siten rikkovat peruskirjan 13 artiklan 1 kohtaa. Tämä hallituksen esityksessä selostettu ratkaisu on vain yksi lenkki komitean pitkässä Suomea koskevien langettavien ratkaisujen ketjussa. Komitea on aiemmin muun ohessa katsonut, että Suomessa esimerkiksi pienin mahdollinen sairauspäiväraha ja vanhuuseläke ovat tasoltaan riittämättömiä. Käytännössä komitean ratkaisukäytäntö osoittaa, että KEL-indeksiin sidottujen etuuksien taso on ollut Suomessa pysyväisluonteisesti riittämätön suhteessa Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimaan vähimmäistason eteen, jos KEL-indeksiin sidottujen etuuksien tasoa tarkastellaan yksittäin.

Esimerkiksi työmarkkinatuesta sosiaalisten oikeuksien komitea totesi vuonna 2016 antamassaan ratkaisussa, että vaikka työmarkkinatuki on merkittävästi suurempi kuin toimeentulotuen perusosa, on se kuitenkin selvästi pienempi kuin komitean asettama 50 prosentin kynnys. Komitea totesi ratkaisussa ymmärtäneensä, että työmarkkinatuen saajat voivat olla oikeutettuja sekä asumistukeen että toimeentulotukeen, joka kattaa asumiskustannuksia asumistuen lisäksi. Samalla komitea totesi, ettei Suomen hallitus ei ollut kuitenkaan esittänyt mitään tietoja työmarkkinatuen saajille maksetusta asumistuen määrästä tai sitä täydentävästä, asumiskustannuksiin tarkoitettusta toimeentulotuesta. Muun muassa tämän johdosta komitea katsoi, ettei työmarkkinatuki välttämättä edes yhdessä muiden etuuksien kanssa saavuta tasoa, joka on sosiaalisen peruskirjan asettamien velvoitteiden näkökulmasta riittävä. Komitea katsoi, että kumulatiiviset vaikutukset voidaan ottaa huomioon perusturvan riittävyyttä arvioitaessa, mutta todistustaakka niiden suhteen on valtiolla, eikä Suomen valtio kyennyt esittämään niistä riittävää näyttöä. Komitea korosti, että riittävän näytön kumulatiivisista vaikutuksista tulisi perustua selkeään kuvaukseen perusturvaetuuksien keskinäisistä suhteista ja tilastoituun tai mikrosimuloituun tietoon niiden yhteisvaikutuksista ja vähävaraisten perheiden tulojakaumista.

Hallituksen esityksessä selostetaan Suomen hallituksen vakiintunutta käsitystä, jonka mukaan sosiaalisten oikeuksien komitea on langettavia ratkaisuja antaessaan ymmärtänyt väärin suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän luonteen. Hallituksen esityksessä tähän viitataan paikoin pohjoismaisena käsityksenä, vaikka oman pohjoismaista sosiaalioikeudellista keskustelua koskevan tulkintani mukaan kyseessä nimenomaan Suomen kansallinen käsitys, joka poikkeaa osin myös muissa pohjoismaissa omaksutusta käsityksestä. Hallituksen esityksessä Suomen kanta todetaan seuraavasti:

”Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä on omat maksukatonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle. Sosiaaliturvan riittävyyden arvioinnissa, merkitystä on kansallisen näkemyksen mukaan myös sillä, mitä sosiaaliturvalla pystyy asianomaisessa maassa hankkimaan.”

Käytännössä Suomen hallituksen näkemyksen mukaan sosiaalisten oikeuksien komitea kiinnittää tarkastelunsa siis liiaksi heikko-osaisimman ihmisen elämänpiiriin ja etuuksien rahamääräiseen tasoon, kun pohjoismaisen universalismiin nojautuvan järjestelmän kontekstissa olisi tarkasteltava ihmisen inhimillisen elämän puitteiden toteutumisen yleistä tasoa. Nähdäkseni Suomen hallituksen kritiikki sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytäntöä kohtaan on irrallaan suomalaisen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan todellisuudesta.

Suomessa sosiaalisten oikeuksien toteutumista arvioidaan lähes aina yksittäisen lakihankkeen näkökulmasta etsien sitä rahamääräistä vähimmäistasoa, jolla kulloinkin käsittelyssä oleva toimeentuloturvaetuuden leikkaus voidaan hyväksyä. Tästä on kysymys nyt käsittelyssä olevan KEL-indeksin jäädytyksessäkin. Suomen valtio onkin ummistanut täysin silmänsä ja korvansa sosiaalisten oikeuksien komitean toistuvilta perustasoisen perus- ja vähimmäisturvan alhaista tasoa koskevilta langettavilta ratkaisuilta. Tämä vuodesta toiseen jatkuva torjuva suhtautumistapa komitean huomioihin ei kerro hyvää sosiaalisten oikeuksien osalta suomalaisen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin nykytilasta.

Se, että Suomen hallitus ei hyväksy sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintaa sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklan soveltamisesta, ei poista sitä tosiasiaa, että Suomen katsotaan Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen valvontaelimissä rikkovan ihmisoikeussopimusvelvoitteitaan. Sitoutuessaan valtiosopimuksin Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja sen valvontajärjestelmään, Suomi on sitoutunut myös kunnioittamaan sopimuksen valvontaelinten ratkaisuja sekä toteuttamaan ihmisoikeusvelvoitteet sellaisessa muodossa, jollaiseksi ne valvontaelinten ratkaisuissa käsitetään.

Viime vuosina toteutetut aiemmat ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta tehdyt KEL-indeksin leikkaukset ja jäädytykset ovat mitä todennäköisimmin pitäneet KEL-indeksiin sidotut etuudet sellaisella tasolla, että Suomen valtio on jatkanut pitkittynyttä Euroopan sosiaalisen peruskirjan loukkausta. Hallituksen esityksessä ei edes yritetä väittää, että hallitus olisi ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa eikä hallituksen esityksessä tuoteta tietoperustaa sen arvioimiseksi missä määrin – jos missään määrin – Suomi loukkaa tällä hetkellä sosiaalisen peruskirjan 12 artiklaa ja/tai 13 artiklaa. On merkille pantavaa, että hallitus ei ole toimittanut tällaista informaatiota myöskään sosiaalista peruskirjaa valvovalle sosiaalisten oikeuksien komitealle sen käsitellessä toistuvasti Suomea koskevia loukkausepäilyjä. **Tässä valossa on käytössäni olevaan tietoon perustuen pikemminkin todennäköistä kuin epätodennäköistä, että KEL-indeksiin sidottujen etuuksien taso loukkaa tällä hetkellä Euroopan sosiaalista peruskirjaa, kun peruskirjan velvoitteita tarkastellaan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännössään omaksumista lähtökohdista. Tästä näkökulmasta hallituksen esitys on perustuslain 22 §:ään sisältyvän ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta ongelmallinen.**

Jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi missä määrin se katsoo tarvitsevansa hallitukselta taikka esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tai THL:n asiantuntijoilta informaatiota siitä loukkaako KEL-indeksiin sidottujen etuuksien taso Euroopan sosiaalista peruskirjaa, kun sitä tarkastellaan sosiaalisten oikeuksien komitean omaksumista lähtökohdista. Viitaten jo edellä lausumaani, kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että tällaisen tiedon, jota hallituksen esitykseen ei siis sisälly, tuottaminen ei olisi hallitukselle mitenkään ylivoimainen tehtävä. Hallituksella on käytössään tarvittava informaatio, tarvittavat mikrosimulointivälineet ja tarvittava käsitys sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännössään tekemistä linjauksista.

Osviitaksi voin todeta käytössäni oleviin THL:n tekemiin laskelmiin pohjaten, että vuonna 2017 peruspäivärahaa saavan työttömän ja vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavan käteen jää hieman alle kolmannes keskipalkkaisen käytettävissä olevista tuloista asumismenojen jälkeen, jos mukaan lasketaan toimeentulotuki. Ilman toimeentulotukea käytettäväksi jää peruspäivärahaa saavalla työttömällä noin neljännes ja sairauspäivärahaa saavalla noin viidennes. Jo nämä karkeat tiedot tukevat päätelmäni, että Suomi otaksuttavasti loukkaa edelleen Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja/tai 13 artiklaa.

KEL-indeksin jäädytykset osuvat otaksuttavasti erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin ja vammaisiin henkilöihin, joskaan hallituksen esitys ei tarjoa analyysiä tästä. KEL-indeksijäädytykset merkitsevät siten heikennyksiä lapsen oikeuksien sopimuksen 26 artiklan ja 27 artiklan mukaisiin lapsen ja hänen huoltajiensa toimeentuloturvan järjestämistä koskeviin velvoitteisiin. Myös KEL-indeksijäädytyksistä seuraava perusturvaetuuksien alhainen taso ja etenkin toimeentulotukiriippuvuuden kasvaminen köyhimpien vammaisten henkilöiden keskuudessa on nähtävissä ongelmallisena YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen 28 artiklan näkökulmasta. Tässä yhteydessä on huomio kiinnitettävä erityisesti 28 artiklan asettamaan velvoitteeseen parantaa jatkuvasti vammaisten henkilöiden elinoloja.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 26 ja 27 artikloista sekä vammaissopimuksen 28 artiklasta ei voi nähdäkseni johtaa samaan tapaan konkreetteja velvoitteita perusturvaetuuksien vähimmäistasolle kuin Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artikloista. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että on otaksuttavaa, että KEL-indeksin leikkaamiseen ja jäädyttämiseen kiinnitetään huomio käsiteltäessä Suomen raportteja lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaissopimuksen noudattamisesta.

Ottaakseen vakavasti sosiaalisen peruskirjan, lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaissopimuksen mukaiset ihmisoikeusvelvoitteet Suomen tulisi korottaa vähimmäismääräisiä perusturvaetuuksia eli toimia aivan päinvastoin kuin käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetään.

KANSANELÄKEINDEKSIIN TASO SOSIAALISTEN PERUSOIKEUKSIEN HEIKENNYSKIELLON NÄKÖKULMASTA

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan kohdatessaan erinäisiä perustuslain säännöksessä mainittuja sosiaalisia riskejä. Säännös edellyttää, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2)

KEL-indeksin jäädyttämisellä puututaan perusturvan tasoon. Puuttumisen valtiosääntöoikeudellisessa hyväksyttävyyden arvioinnissa on huomattava, että perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Näin esimerkiksi sellaiset asetelmat, joissa henkilö siirtyy KEL-indeksin jäädytyksen myötä yhden perusturvaetuuden piiristä jonkin toisen perusturvaetuuksien piiriin, ovat sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia. Tämä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään omaksuma tulkintalähtökohta koskee kuitenkin vain siirtymiä perusturvajärjestelmän sisällä, eikä se siten vaikuta siihen jo edellä tekemääni

arvioon, että **KEL-indeksin jäädytys on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen vääristäessään perustuslain 19.2 §:n suojaaman perusturvan ja perustuslain 19.1 §:n suojaaman viimesijaisen vähimmäisturvan suhdetta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei ole johdettavissa yksiselitteistä vastausta siihen, milloin perustusturvan ja vähimmäisturvan välisen suhteen vääristyminen muodostuu niin vakavaksi valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi, että se estää perusturvaetuuksien heikennykset, sillä valiokunta on välttänyt ottamasta kantaa tähän kysymykseen.**

Hallituksen esityksessä todetaan, että sen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on se ovatko perusturvan tasoa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perustuslain 19 §:n tulkintaan liittyvän perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tällöin hallituksen esitystä arvioidaan sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei olekaan omassa lausuntokäytännössään toistaiseksi käyttänyt heikennyskiellon käsitettä, on se käytännössä viime vuosina antamissaan lausunnoissaan omaksunut osaksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tulkintaa heikennyskiellon peruseriaatteet suunnilleen sellaisina kuin niitä on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa hahmoteltu¹. Tältä osin voi viitata esimerkiksi valiokunnan suhteelliseen tuoreeseen lausuntoon yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (PeVL 59/2016). Siinä valiokunta katsoo, ettei perustuslain 19 § edellytä siihen kiinnittyvien etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Valiokunta esittää samalla kootusti seuraavat linjauksensa, joiden voidaan katsoa muodostavan perustuslakivaliokunnan käsityksen heikennyskielto-opin ydinsisällöstä:

- Taloudellisen taantuman aikana on hyväksyttävää heikentää jossakin määrin perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoa (ks. esim. PeVL 44/2014 vp), mutta nämä heikennykset eivät saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (esim. PeVL 14/2015 vp).
- Heikennyksen kestoa mitoitettaessa on annettava painoarvoa heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston nähden (esim. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 10/2015 vp) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (esim. PeVL 12/2015 vp).
- Heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Perustuslakivaliokunta on perusturvaetuuksien tason ja saamisedellytysten määrittelyyn liittyvässä lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomion myös siihen, että perustuslain 6 §:ään palautuvat yhdenvertaisuusnäkökohdat ja syrjinnän kielto huomioidaan asianmukaisesti (esim. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 57/2016 vp).

Oikeuskirjallisuudessa sekä sosiaalisia oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä on näiden perustuslakivaliokunnan omaksumien heikennyskiellon elementtien lisäksi korostettu, että sosiaalisten oikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin haavoittuvimpiin ihmisryhmiin: välttämättömäksi katsottujen ja siten yleisellä tasolla hyväksyttävien julkistalouden sopeutustoimien kohdistaminen ei saa johtaa eriarvoisuuden kasvuun. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä on painotettu, että valtion tulisi kohdistaa perus- ja ihmisoikeuksien sinänsä

¹ Ks. Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013.

hyväksyttävissä olevat heikennykset muihin kuin yhteiskunnan heikko-osaisimpiin². Sosiaalisten peruskirjan valvontakäytännössä on lähdetty siitä, että mikään säästötoimi saa johtaa köyhyyden tuottamiseen eivätkä sosiaalisten oikeuksien heikennykset myöskään saa kohdistua mihinkään ihmisryhmään syrjivällä tavalla. Asiaa on käsitelty myös muun muassa YK:n TSS-sopimuksen valvontakäytännössä³. Tämä heikennyskiellon sosiaalisesti ulottuvuudeksi kutsuttu osa-alue on ollut esillä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa jo 1990-luvun perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tuolloin suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa esimerkiksi professori Martin Scheinin korosti, että yhteiskunnan heikompiosaisiin kohdistuvat leikkaukset ovat sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta aina vaikeammin perusteltavissa kuin rahamääräisesti samanlaiset leikkaukset, jotka kohdistuvat parempiosaisiin⁴. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan toistaiseksi käsitellyt heikennyskiellon tätä ulottuvuutta omassa lausuntokäytännössään.

Esimerkiksi heikennyskiellon arvioinnin näkökulmasta sinänsä ansiokkaassa ja nyt käsillä olevaa KEL-indeksin jäädytysasetelmaa läheisesti muistuttavassa lapsilisien indeksijäädytystä koskeneessa lausunnossaan (PeVL 25/2012 vp) valiokunta havaitsi indeksijäädytyksen kohdistuvan voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin huomauttaen samalla, kuinka lapsilisän huomioiminen tulona toimeentulotukea myönnettäessä kompensoi lapsilisään kohdistuvan heikennyksen vaikutuksia siten, ettei indeksijäädytys vaikuta lopulliseen tulotasoon toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta. Valiokunta ei tällöin kuitenkaan arvioinut samalla, onko hallituksen esitys ongelmallinen lisätessään kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lapsiperheiden toimeentulotukiriippuvuutta. Valiokunta ei myöskään arvioinut tässä yhteydessä sitä, että voitiinko sellaista tilannetta, jossa pienituloiset osittain tai kokonaan toimeentulotuen varassa elävät perheet jäävät tosiasiallisesti lapsilisän ulkopuolelle, pitää perustuslain 19 §:n muodostaman sosiaalisten oikeuksien kokonaisuuden kannalta ongelmallisena.

Nyt käsillä olevan KEL-indeksin jäädytystä koskevan hallituksen esityksen yhteydessä valiokunnalla olisi mahdollisuus kehittää heikennyskielto-oppia ottamalla kantaa siihen, missä määrin perusturvan heikennyksiä saadaan kohdistaa haavoittuvaan toimeentulotukiriippuvaisuuden uhatta elävien ihmisten ryhmään. Tähän mennessä valiokunta on jo epäsuorasti ottanut kantaa aihepiiriin paheksuessaan eräissä yhteyksissä, että perusturvan kehittäminen on edennyt kokonaisuudessaan valiokunnan tärkeänä pitämästä eriarvoisuuden kasvua hillitsevästä kehittämisestä toiseen suuntaan (esim. PeVL 59/2016 vp). Valiokunta ei ole kuitenkaan toistaiseksi katsonut koskaan, että käsillä olevan KEL-indeksin jäädyttämisen kaltaiset perusturvaetuuksien leikkaukset olisivat siinä määrin ongelmallisia perustuslain 19 §:n sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta, että niitä ei voitaisi käsitellä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ainakaan silloin, kun toimeentulotukijärjestelmä kompensoi perusturvaetuuksien tasoon tehtävien heikennysten euromääräisiä vaikutuksia kaikkien huono-osaisimmassa väestöryhmässä.

Kun käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioidaan perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta, on huomio ensin kiinnitettävä siihen, onko nyt käsillä sellainen taloudellinen taantuma, jonka oloissa perusturvaetuuksien tason heikentäminen on julkistalouden tilan kannalta välttämätöntä. **Valtion talousarviossa esitetty käsitys julkistalouden tilasta kertoo yhtäältä taloudellisen taantuman**

² Esim. Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Kreikka, Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Kreikka, Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Kreikka ja Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Kreikka.

³ Esim. Kanadaa koskeva lausuma U.N. Doc. E/C/12/1/Add.31, 1998, kappale 20.

⁴ Scheinin, Martin: Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätäjä. Teoksessa Pohjolainen, Teuvo & Husa, Jaakko (toim.): TSS-oikeudet. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos, Joensuu 1997, s. 109-130. [Artikkeli on julkaistu alunperin kahdessa osassa Oikeus-lehden numeroissa 4/1995 ja 1/1996]

päättymisestä ja Suomen talouden siirtymisestä nopeaan kasvuvaiheeseen sekä toisaalta siitä, että julkisessa taloudessa on edelleen säästötoimia vaativa kestävyysvaje. Mikäli valtiosääntöoikeudellisessa arviossa painotetaan ensin mainittua, KEL-indeksin jäädytystä ei voida pitää heikennyskiellon näkökulmasta hyväksyttävänä. Mikäli valtiosääntöoikeudellisessa arviossa painotetaan jäljempänä mainittua, KEL-indeksin jäädytystä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

Heikennyksen kestoon liittyen pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että indeksijäädytys on luonteeltaan pysyvä. Perusturvaetuuksien heikennysten tulisi olla kestoaltaan rajattuja. **Kun valtion talousarvioesityksen mukaan vallitseva talouspolitiikka johtaa velaksi elämisen lopettamiseen vuonna 2021, on vaikea nähdä miksi perusturvaetuuksien tasoa on heikennettävä pysyvästi etenkin, kun otetaan huomioon se, että perusturvaetuuksien taso on perustuslain 19 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta jo lähtökohtaisesti ongelmallisen alhainen.**

Heikennysten kohteen valinnan arvioinnin näkökulmasta pitäisin mahdollisena, että perustuslakivaliokunta katsoisi, ettei KEL-indeksin jäädyttäminen ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, koska perusturvan heikennyksien kohdistaminen haavoittuvaan toimeentulotukiriippuvaisuuden uhatta elävien ihmisten ryhmään ei ole hyväksyttävää. Tällaisessa tulkinnassa annettaisiin erityistä painoarvoa muun ohessa sille seikalle, että toimeentuloturvariippuvuutta tuottamalla loukataan perusturvaetuuksien varassa elävien perustuslain turvaamaa yksityiselämän suojaa. Kuten edellä olen tuonut esiin, valiokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään toistaiseksi vältellyt sen lausumista, että julkistalouden taantumien oloissa perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikko-osaisiin.

YHTEENVETO

Hallituksen esitys on käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vain, jos perustuslakivaliokunta:

- ei pidä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että KEL-indeksin jäädytys vääristää perustuslain 19.2 §:n suojaaman perusturvan ja perustuslain 19.1 §:n suojaaman viimesijaisen toimeentuloturvan / vähimmäisturvan suhdetta;
- sivuuttaa sen, että ottaakseen vakavasti Suomea sitovat Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja YK:n vammaissopimuksen mukaiset ihmisoikeusvelvoitteet Suomen tulisi KEL-indeksin jäädyttämisen sijaan korottaa vähimmäismäärisiä perusturvaetuuksia;
- katsoo Suomen olevan edelleen taloudellisessa taantumassa tai katsoo kestävyysvajeen umpeen kuromisen edellyttävän julkistalouden sopeutustoimia;
- ei pidä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että KEL-indeksin jäädyttäminen heikentää perusturvaetuuksien tasoa pysyvästi;
- katsoo, että perusturvan heikennyksien kohdistaminen haavoittuvaan toimeentulotukiriippuvaisuuden uhatta elävien ihmisten ryhmään ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Helsingissä 20.10.2017

Pauli Rautiainen

oikeustieteen professori, valtiosääntöoikeuden dosentti