

Tuomas Ojanen
9.11.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 123/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Ehdotus

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki kansaneläkkeen ja esityksessä yksilöityjen muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista. Kansaneläkeindeksi jäädytettäisiin pysyvästä lainsäädännöstä poiketen vuoden 2017 tasolle.

Ehdotettu indeksitarkistuksia koskeva muutos ei olisi väliaikainen, vaan se olisi tarkoitettu pysyväksi. Sitä ei kompensoitaisi muutosta seuraavissa kansaneläkeindeksin tarkistuksissa. Kansaneläkeindeksistä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi pysyvästi siten, että kansaneläkeindeksin laskemisessa käytettyä jakajaa muutetaan vastaamaan ehdotettua muutosta.

Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin toimeen valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018-2021. Hallitus on julkisen talouden suunnitelmassaan päättänyt, että KEL- ja KHI-sidonnaisten etuuksien indeksikorotukset jätetään tekemättä vuosina 2017 – 2019. Kansaneläkeindeksin tarkistus toteutettaisiin siten, että vuoden 2018 alusta voimaan tuleva pisteluku säilyy vuoden 2017 pisteluvun tasolla vuoden 2018 ajan voimassa olevalla lailla (s. 4).

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esitykseen sisältyy varsinkin esityksen kokonaisvolyymiin (32 sivua) suhteutettuna laajahko ja verraten seikkaperäinen säätämisyjärjestysjakso (s. 14-20), jossa on tarkasteltu esityksen suhdetta yhtäältä perustuslain 19 ja 15 §:iin perustuslain esitöihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen sekä toisaalta Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, sellaisena kuin perusoikeuskirjan sisältö näyttäytyy perusoikeuskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisujen valossa.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole paljoa lisättävänä. Totean kuitenkin lisäksi, että kansaneläkelaki, laki vammaisetuuksista sekä eräät muut nyt muutettavat lait on alun perin säädetty

perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2006 vp).

Lisäksi on syytä huomauttaa esityksen sivuilla 15-17 selostetun takia Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista sopijavaltioissa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännön oikeudellisesta merkityksestä. Komitean ratkaisuihin on oikeudellisesti kysymys valtioiden solmimalla kansainvälisoikeudellisella sopimuksella perustetun kansainvälisen valvontaelinten tulkinnoista sopimuksen turvaamien oikeuksien sisällöstä sekä siitä, mitä nämä oikeudet edellyttävät sopijavaltioilta. Kun Suomi on kansainvälisoikeudellisesti sitoutunut sopimukseen ja hyväksynyt ja voimaansaattanut sen osaksi valtionsisäistä oikeutta perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti, Suomi on samalla sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti paitsi tunnustanut komitean toimivallan myös sitoutunut siihen, että sopimuksessa suojattujen yksilöiden oikeuksien ja vastaavasti valtion velvollisuuksien sisältö ja vaikutukset täsmentyvät juuri komitean ratkaisukäytännössä.

Näin ollen käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava merkitystä sille seikalle, että komitean on muun muassa vuonna 2016 antanut ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia (ks. esitys s. 15). Esityksessä vaikutetaan ainakin jossain määrin pyrkivän kiistämään komitean ratkaisujen merkitys muun muassa sillä perusteella, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukainen sosiaaliturvakäsitys eroaa Pohjoismaisesta käsityksestä ”sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä”, joka ”vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla” (s. 15). Esityksen mukaan Pohjoismaisen näkemys on ”osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden.” (s. 15).

Vaikka esityksessä sivuilla 15-17 todettu saattaa sinänsä selittää komitean ja Suomen hallituksen välisiä näkemyseroja sosiaalisista oikeuksista, esityksessä todettu ei poista tai vähennä komitean ratkaisujen oikeudellista merkitystä, saati tarvetta ottaa huomioon niitä käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on säätämisjärjestysjakson ohella merkityksellinen esityksen pitkähkö vaikutusarviointijakso (Luku 3, s. 5-12). Siinä on yleisen tason mittareiden ja nykytilanteen kuvaamisen ohella jossain määrin pyritty arvioimaan myös esityksen tosiasiallisia vaikutuksia erilaisten eläkkeen ja muiden tuen saajien asemaan. Yksityiskohtaisempi vaikutusarviointi jää kuitenkin varsin epämääräiseksi ja muutoinkin toissijaiseksi nykytilan kuvauksiin ja yleisen tason tarkasteltuihin verrattuna. Näin ollen valiokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa tarpeesta eritellä riittävän selvästi ja yksityiskohtaisesti tämänkaltaisten lakiehdotusten konkreettisia vaikutuksia erilaisten tuensaajien asemaan, vaikka esitys on

askel parempaan suuntaan eräisiin aiempiin vastaavanlaisiin esityksiin verrattuna (ks. esim. PeVL 11/2015 vp ja 32/2014 vp).

Arvio

Nähdäkseni ehdotetut muutokset ovat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia siltä osin kuin kysymys on ehdotusten suhteesta omaisuuden suojasta säätävään perustuslain 15 §:ään perusteilla, joita selostetaan esityksen säätämisyjärjestysjaksossa s. 19 ja 20.

Sitä vastoin ehdotetut indeksijääditykset eivät ole ongelmattomia perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa on lainsäätäjälle asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 33/2004 vp, s. 2/I). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II, ks. em. linjauksista kokoavasti PeVL 48/2006 vp).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 33/2004 vp, s. 2/I). Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on säännöksen esitöiden mukaan merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa, kuten esimerkiksi perhesuhteensa, muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainitun jonkin seikan johdosta heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70–71, , ks. em. linjauksista kokoavasti PeVL 48/2006 vp).

Käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa lähtökohtana voidaan sinänsä pitää, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ks. myös esim. PeVL 11/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, ks. myös esim. PeVL 11/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että valtiontalouden säästötavoitetta voidaan ”pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana

hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon” (PeVL 11/2015 vp).

Esityksen mukaan ”(k)äsillä olevassa taloudellisessa tilanteessa valtiontalouden säästösyiden on arvioitu riittävän perustelemaan ehdotetun indeksin jäädytyksen.” (s. 19). Peruste on sinänsä lähtökohtaisesti hyväksyttävä perustuslain kannalta. Sitä jossain määrin kuitenkin horjuttaa se, että talouden laskusuhdanne on tiettävästi taittunut. Näin ollen perustuslakivaliokunnan tuoreehko linjaus vuoden 2015 valtiopäiviltä siitä, että valtiontalouden säästötavoitetta voidaan ”pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena” puuttua jossain määrin erilaisten etuuksien tasoon ei täysimääräisesti täyty.

Hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta synnyttää valtiosääntöoikeudellisia ongelmia edelleen se, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuihissaan jo aiemmin todennut esityksestä ilmenevällä tavalla (s. 15-17), että Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Ongelmia niin ikään synnyttää se, että nyt ehdotettu indeksien jäädytys ei olisi väliaikainen, vaan pysyväksi tarkoitettu.

Vastapainoksi on kuitenkin todettava, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (ks. PeVL 34/1996 vp, ks. tuoreemmasta käytännöstä esim. PeVL 11/2015 vp). Tällöin voidaan antaa merkitystä myös valtiontalouden säästötavoitteille, vaikka säästötavoitteelle ei voida antaa niin suurta painoa taloudellisessa noususuhdanteessa kuin laskusuhdanteen aikana.

Lisäksi perustuslain 19 §:n 2 momentista ei muutoinkaan johdu hyvin tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle sen suhteen, kuinka se toteuttaa kulloisessakin kansantalouden ja julkisen talouden tilanteessa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen velvoitteensa. Näin ollen lainsäätäjällä on harkintavaltaa lailla säädettävän julkisen vallan järjestämisen perustoimeentuloturvan suhteen siltä osin kuin on kysymys etuuksien saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista sekä etuuksien tason mitoituksista.

Nähdäkseni vaikutusarviointien ja säätämisyjärjestysjakson valossa ehdotettu indeksin jäädytys ei kokonaisuutena arvioiden vaikuta *vielä tässä vaiheessa* vaarantavan perustuslain 19 §:n 2 momentissa lainsäätäjälle asetettua velvoitetta taata jokaiselle perustoimeentuloturva, vaikkei ehdotettua indeksin jäädyttämistä voida pitää ainakaan kaikkien tuen saajien kannalta merkitykseltään vähäisenä. Tässä yhteydessä on merkitystä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta sillä, että esityksen mukaan (ks. erit. s. 18) kansaneläkeindeksin jäädytyksestä tehtäisiin vuosittain oma hallituksen esityksensä, koska indeksikehitystä on vaikea arvioida ennakolta kovin pitkälle. Menettely luo

edellytyksiä paitsi indeksin jäädyttämisen tarkemmalle vuosittaiselle vaikutusarvioinnille myös samalla valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille tulevana vuosina mahdollisimman ajankohtaisiin vaikutusarvioihin pohjautuen.

Johtopäätös

Päädyn kantaan, jonka mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Koska lakiehdotusten merkitsemät perusoikeus- ja ihmisoikeussuojan heikennykset voivat etenkin ajan myötä muodostua entistä ongelmallisemmaksi perustuslain ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä erikseen painottaa, että sosiaali- ja terveysministeriön on tarkkaan seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia ottaen huomioon indeksileikkausten yhteydessä erityisesti tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset syistä, joita selostetaan esityksen sivulla 7. Vaikutusten seurannassa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota heikoimmassa asemassa olevien tuen saajiin ja muutoinkin siihen, ettei synny väliinputoajaryhmiä.

Lisäksi olisi seurattava sitä, etteivät perustoimeentuloa turvaavat järjestelmät vähitellen ala tosiasiassa laskea perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen viimesijaisen turvan tasolle (ks. HE309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ks. myös esim. PeVL 33/2004 vp ja PeVL 48/2006 vp).

Helsingissä 9. päivänä marraskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki