

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.11.2023 KELLO 8.00
HE 75/23 vp laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannus-
indeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista
vuosina 2024 – 2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain
7 §:n muuttamisesta

Esityksen mukaan eräitä etuuksia, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024 - 2027. Sen osoittamiseksi, miten hallitus kuvaa esityksen tavoitteita ja yleistä sisältöä, lainaan tähän joitakin kohtia esityksen perusteluista.

” Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa tavoitteena on julkisen talouden tasapainottaminen. Esityksen on arvioitu enimmillään vahvistavan julkista taloutta 320 miljoonalla eurolla. Lisäksi valtiovarainministeriö on arvioinut esityksen nostavan työllisyyttä jopa 22 700 työllisellä. .” (s. 1)

”Kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädytyksen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseseen tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia. Kansaneläkeindeksin saavuttaessa pisteluvun 2009 indeksitarkistusten jäädytys lakkaisi ja ehdotetussa laissa mainitut, jäädytyksen piirissä olevat etuudet ja rahamäärät nousisivat tämän jälkeen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Toteutettavaa indeksitarkistusten jäädytystä ei kuitenkaan olisi tarkoitus kompensoida myöhemmin vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi.” (s. 10)

”Ehdotuksen ulkopuolelle jäisivät kansaneläke, takuueläke, perhe-eläke, kansaneläkelain mukainen lapsikorotus, vammaisetuudet (eläkettä saavan hoitotuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, alle 16-vuotiaan vammaistuki ja veteraanilisä), rintamalisät (ylimääräinen rintamalisä, rintamalisä, ulkomaille maksettava rintamalisä) sekä toimeentulotuen perusosa. Luopumistuen täydennysosa eläkkeeseen rinnastuvana etuutena jäisi myös indeksitarkistusten jäädytyksen ulkopuolelle. Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen ei koskisi myöskään lääkekorvauksen vuotuista omavastuun määrää (ns. lääkekattoa) . Ehdotettu laki ei myöskään koskisi sotilasavustuksen perusavustusta, joka on

sidottu kansaneläkkeen määrään, eikä elatustukea, joka indeksitarkistetaan vastaavasti kuin elatusavut (laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin 583/2008).” (s. 11).

Jos nyt ehdotettuja indeksien muutosten seuraamisesta luopumisia tarkastellaan vain näiden lakiehdotusten pohjalta – ja siis kiinnittämättä huomiota muista laeista tai lakiehdotuksista ehkä aiheutuvien kumuloituvien vaikutusten merkitykseen - voidaan nyt tarkasteltavien lakiehdotusten suhteesta perusoikeussäännöksiin nähdäkseni todeta lyhyesti seuraava. Vaikka lakiehdotusten voidaan sanoa sisältävän eri etuuksien saajien erilaista kohtelua, ei ehdotuksia voida pitää perustuslain yhdenvertaisuusnormin (PL 6 §) kannalta aidosti ongelmallisina. Kysymys on perusoikeuksien kannalta lähinnä vain siitä, mitä ehdotetut järjestelyt merkitsevät PL 19 §:n 2 ja 3 momentissa julkiselle vallalle asetettujen, perustoimeentulon turvaamista ja sosiaali- ja terveystalvelujen edistämistä ja lasten hyvinvoinnin turvaamista koskevien velvoitteiden kannalta. Tässä kohden voidaan todeta, kuten valiokunta tekee indeksitarkastuksia koskeneessa lausunnossaan pevl 40/18 vp, että julkisen talouden tila voi - niiltä osin kuin on kysymys julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista - vaikuttaa etuuksien tason mitoittamiseen ja että toisaalta PL 19,2 §:n vaatimuksia eivät perustuslain esitöiden mukaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Käsiteltävänä olleessa asiassa valiokunta piti indeksijäädytyksen vaikutuksia yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuna suhteellisen vähäisinä. Tuolloin käsitellyssä hallituksen esityksessä oli kyse etuuksien indeksitarkistuksista yhtenä vuotena.

Voidaanko nyt ehdotettua indeksijäädytystä, joka lähtökohtaisesti koskee vuosia 2023 – 2027, pitää samaan tapaan etuuksien kannalta suhteellisen vähäisenä? Jos kysymys nähdään kysymyksenä siitä, onko ehdotettu indeksijäädytys mahdollista toteuttaa tavallisessa laissa, pitäisin myönteistä vastausta mahdollisena. Perusteena on yhtäältä se, mitkä etuudet on jätetty tämän ehdotuksen ulkopuolelle ja erityisesti ehdotuksessa asetettu 10,2 %:n raja (jota toteuttaa 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti, perustelut s. 37-38).

Vaikka tavallista lainsäätämisyjärjestystä pidettäisiinkin asiassa mahdollisena, voivat jotkin kohdat esityksessä antaa vielä aihetta kysymyksiin. Esityksen sivun 22 lopulla todetaan mm.: ”Toisaalta indeksitarkistusten tekemättä jättäminen ei välttämättä

vaikuta henkilön tai kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin, sillä toimeentulotuen osuus tuloista kasvaa indeksitarkistusten jäädytysten vuoksi.” Samanhenkisesti lausutaan sivun 31 alussa: ”Esityksen arvioidaan lisäävän toimeentulotuen käyttöä. Kaikista pienituloisimmilla henkilöillä tai kotitalouksilla käytettävissä olevat tulot eivät välttämättä laske, sillä toimeentulotuki kompensoi muiden etuuksien menetystä.” Tarkoittavatko tämänkaltaiset lausumat sitä, että PL 19 §:n 2 ja 3 momenteissa julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseen kohdistuvat heikennykset (esim. ko. indeksien jäädytyksellä) jotenkin menettävät merkitystään tai tulevat hyväksyttävämmiksi sen kautta, että toimeentulotuen, joka lähinnä liittyy PL 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamiseen, osuuden ko. kotitalouden tuloista sanotaan ko. heikennysten vuoksi kasvavan tai sen sanotaan kompensoivan etuuksien heikennystä? Jos jotain tällaista on lausumilla tarkoitettu, vastaako se valiokunnan käytännössä ilmeneviä käsityksiä PL 19 §:n 1 - 3 momenttien säännösten sisällöstä ja niiden välisestä suhteesta ja esim. sitä, mitä valiokunta vuoden 2016 valtiopäivillä lausui varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korotusta koskeneessa asiassa (pevl 21/16 vp, s.3)?:

”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 viitatus)

Toinen perustelujen kohta, joka ainakin asiaan perehtymättömälle voi antaa aihetta lisäkysymyksiin, on seuraava toteamus sivujen 10 ja 11 taitteessa:

”...Toteutettavaa indeksitarkistusten jäädytystä ei kuitenkaan olisi tarkoitus kompensoida myöhemmin vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi. Tästä syystä esitykseen sisältyvien etuuksien ja rahamäärien taso on myöhemmin, ennen normaaliin indeksitarkistusmenettelyyn palaamista vahvistettava kyseisissä etuuslaeissa ”

Kuten kohdassa todetaan, on ko. etuuksien tai rahamäärien taso ennen normaaliin indeksimenettelyyn palaamista jo selvyiden vuoksi syytä todeta laissa. Selvää myös on, että perustuslakivaliokunta ei voi nyt ryhtyä arvioimaan tuollaisten lakien säätämistäjärjestyskysymyksiä. Silti olisi ollut aiheellista todeta jotakin siitä, mitä nyt käsiteltävien lakien soveltamisen päätyttyä tapahtuu, jos etuuksien tai rahamäärien tasosta ei siinä vaiheessa säädettäisi laissa (eli tavallaan lausua siitä säätelytehtävästä, joka ko. etuuksien ja rahamäärien tason vahvistavalla lainsäätäjällä on edessään). Nyt käsiteltävien lakien soveltamisen jälkeen ilmeisesti sovellettaisiin ko. indeksien

käyttämistä ja soveltamista koskevia yleisiä säännöksiä laissa. Mielenkiintoista on, mihin tasoon näitä indeksejä sovellettaisiin. Jos tasona olisi se, mihin nyt käsiteltävien lakien soveltamisessa on päädytty - siis mahdollisesti lähemmäs 10 % heikompi taso kuin se mihin olisi päädytty ilman näiden lakien soveltamista - saattaisi tällaisella nyt käsiteltävien lakien soveltamisen ”jatkoilanteella” olla merkitystä myös nyt ehdotettujen indeksijäädytysten arvionnissa ko. etuuksia hyvin pitkäaikaisesti saavien osalta. Jos taas tasoksi tulisi se taso, johon ko. etuuksien osalta olisi tultu, jos nyt käsiteltäviä lakeja ei olisi säädetty, rajoittuisi indeksijäädytysten merkitys asiallisesti vain näiden lakien soveltamisaikaan. Myöhemmällä lainsäätäjällä on tietysti mahdollisuus liikkua myös näiden vaihtoehtojen väliin jäävällä alueella.

Edellä on kiinnitetty huomiota vain niihin etuuksien heikennyksiin, jotka aiheutuvat juuri tässä esityksessä ehdotettujen lakien soveltamisesta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erilaisten säädettyjä etuuksia heikentävien esitysten yhteydessä usein pitänyt tärkeänä eri uudistusten yhteisvaikutuksen huomioon ottamista. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korotusta koskevan ehdotuksen yhteydessä valiokunta esim. totesi (pevl 21/16 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)”

Tällaista yhteisvaikutusten huomioon ottamista voidaan käsillä olevassa tilanteessa pitää erityisen aiheellisenä siihen nähden, että eduskunnassa on juuri tai on juuri ollut käsiteltävänä useita lakisäätöksiin etuuksiin valtiontaloudellisista säästösyistä kajoavia esityksiä. Voidaan ajatella, että yhteisvaikutusten arviontia ja huomioon ottamista helpottaa mahdollisesti relevanttien säännöstekstien esilläolo nyt eduskunnassa, mutta toisaalta yhteisvaikutusten arviointi on selvemmällä pohjalla silloin kun arvionnit voidaan perustaa jo voimassa oleviin ja ehkä myös jo sovellettuina olleisiin lakiteksteihin.

Yhteisvaikutusten arvioinnissa oleellinen lähtökohta on se, että perusoikeudet ovat korostuneesti yksilön oikeuksia eivätkä kysymyksiä ihmisillä yleensä tai enemmistössä tapauksista olevista oikeuksista tai tietyn ryhmän tai prosenteilla kuvattavan joukon oikeuksista. Kärjistäen voidaan sanoa, että yhdenkin ihmisen perusoikeuden loukkaus on perusoikeuden loukkaus. Tämä koskee myös niitä

etuuksia, joita julkinen valta on PL 19 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan velvollinen turvaamaan. Olen hiukan lueskellut sosiaali- ja terveysministeriössä laadittua selvitystä ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”. Asiaan perehtymättömälle voi nopealla läpikäynnillä syntyä se ajatus, että selvityksessä kyllä tulee esille, missä kohdin lähinnä voisi käydä niin, että yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi, mutta selvitys ei osoita, että on ja missä kohdin on yksilöitä, joille kuuluva perusoikeusturva liikaa kaventuu.

Perustuslakivaliokunta varmaankin voi todeta, että valtioneuvoston on syytä seurata lakien täytäntöönpanon tosiasiallisia seurauksia ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin perusoikeusturvaa liiaksi kaventavien yhteisvaikutusten torjumiseksi. Valiokunta voi myös kehottaa mietintövaliokuntaa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, ettei viime aikoina käsiteltyjen perusoikeusturvaan vaikuttavien lakiehdotusten yhteisvaikutus muodostu perusoikeusturvan kannalta liian rajoittavaksi. Tällaisia toimia voidaan ehkä pitää riittävinä, jos ajatellaan, että perustuslakivaliokunta vastaa osaltaan laki kerrallaan sen käsiteltäväksi tulleitten lakien perustuslainmukaisuudesta. Tällaisia toimia ei toisaalta oikein voida pitää valiokunnan tehtävän kannalta riittävinä, jos ajatellaan, että valiokunta osaltaan vastaa se käsiteltäväksi tulleitten lakien muodostaman kokonaisuuden tai ainakin sen käsiteltäväksi lyhyen periodin aikana tulleitten lakien muodostaman kokonaisuuden perustuslainmukaisuudesta. Jos valiokunta haluaisi jollain konkreettisuudella valvoa tämän syksyn säästölakien muodostaman kokonaisuuden tai ehkä vielä laajemmankin lakikokonaisuuden yhteisvaikutuksen pysymistä perusoikeussäännösten asettamissa puitteissa, se tuskin on mahdollista kovin nopeasti ja ilman lisäkuulemisia (? esim. joidenkin etujärjestöjen käsitykset ja ministeriön vastaukset niihin?).