Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.11.2015 KELLO 9.30
HE 70/15 vp laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta

Esitettyjen lainmuutosten keskeinen asia on lapsilisien indeksisidonnaisuuden poistaminen ensi vuoden alusta alkaen. Tarkastelen seuraavassa vain tätä kysymystä.

Julkisen vallan lapsiperheille lapsilisäjärjestelmän muodossa osoittama tuki on perustuslain säännösten kannalta tarkasteltuna julkiselle vallalle PL 19 §:n 3 momentissa asetetun velvoitteen täyttämistä. Perustuslain 19 § koskee yksilön oikeutta sosiaaliturvaan ja säännöksen 3 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan on ”tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.” Säännös asettaa varsin yleisesti muotoillun tukemisvelvoitteen, mutta ei velvoita jonkin tietylaisen tukijärjestelmän (esim. juuri lapsilisäjärjestelmän kaltaisen tuen) ylläpitämiseen. Toisaalta on vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa – jossa hyväksytyt säännökset suoraan siirrettiin nykyiseen perustuslakiin – selvästi lähdetty siitä, että tuolloin jo hyvin vakiintunut lapsilisäjärjestelmä oli esimerkki ”säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä” (HE 309/93 vp, s71-72). Säännöksiä PL 19 §:n 3 momentissa ei ole kirjoitettu yksilölle subjektiivisen oikeuden turvaavaan muotoon (kuten säännöksen 1 momentin oikeus ”välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”). Myös 3 momentin säännökset merkitsevät kuitenkin julkiseen valtaan ja siis viime kädessä valtioon kohdistuvaa laadultaan oikeudellista velvoitetta. Käytännössä tällaisen velvoitteen täyttäminen luotettavalla ja ihmisten yhdenvertaisen kohtelun turvaavalla tavalla edellyttää asianmukaisten lainsäädännöllisten järjestelyjen ylläpitämistä.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (TSS-oikeudet) tulivat Suomen perusoikeusjärjestelmään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Näiden oikeuksien yhteydessä on usein, varsinkin uudistuksen sisäänajovaiheessa, puhuttu heikentämiskiellosta, siis siitä, että kerran saavutettua tuen(palvelun) tasoa ei saisi heikentää. Heikentämiskieltoajatus saa tässä merkitystä paljolti siksi, että nämä oikeudet - toisin kuin tyypillisesti vapausoikeudet – käytännössä edellyttävät julkisen vallan positiivisia (palvelu-,tuki)toimia. Heikentämiskieltoajatuksen merkitystä käytännössä rajoittaa merkittävästi se, että varsinkin TSS-oikeuksien turvaamiseen on selvästi liitetty ajatus siitä, että ”perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista” (esim. HE 309/93 vp, s.35,I ja myös s. 71). Heikkentämismahdollisuuden ja valtiontaloudellisten edellytysten punnintaan perustuslakivaliokunnan käytännössä palataan hieman myöhempänä.

- - - - - - -

Nykyisessä vuoden 1992 lapsilisälaissa ei alunperin ollut säädetty mitään lapsilisien määrän indeksisidonnaisuutta. Lain 21 §:ssä oli kuitenkin säädetty, että valtioneuvostolla oli elinkustannusten noustua ”oikeus” korottaa lapsilisien määriä enintään huhtikuusta 1962 alkaen laskettua elinkustannusten nousua vastaavasti. Tämän järjestelyn toimivuuttta kuvattiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä vuoden 2010 valtiopäivillä seuraavasti (StVM 28/10 vp): ”Indeksisuojan puuttuminen on merkinnyt, että etuuksien taso on jäänyt jälkeen kustannustason kehityksestä eivätkä toteutetut tasokorotukset ole olleet riittäviä etuuksien tason säilyttämiseksi.” Vuoden 2010 valtiopäivillä hallitus esitti ko. 21 §:n muuttamista niin, että lapsilisien määriä tarkistettaisiin siten kuin kanseläkeindeksistä annetussa laissa säädetään (HE 139/10 vp). Hallitus perusteli ehdotustaan mm. seuraavasti (s.8):

> ”Hallitus on hallitusohjelmansa mukaisesti
> sitoutunut vähentämään lapsiperheiden köyhyyttä
> ja eriarvoisuutta ja asettanut keskeiseksi
> tavoitteeksi lapsiperheiden taloudellisen
> aseman parantamisen. Perheiden kannalta
> on tarkoituksenmukaista, että tuet säilyttäisivät
> reaaliarvonsa mahdollisimman hyvin ja
> indeksiin sitomisella säilytettäisiin perheille
> tulevien etuuksien ostovoima. Ilman indeksisuojaa
> etuuden reaaliarvo heikkenee eikä
> etuuden määrä vastaa enää lainsäädäntöhetkellä
> tarkoitettua tasoa. Indeksiin sitomattomina
> lastenhoidon tukien ja lapsilisän määrät
> eivät seuraa elinkustannusten nousua ja menettävät
> näin ollen myös niille asetettua tavoitetta
> lisätä vanhempien valintavaihtoehtoja
> heidän päättäessä pienten lastensa hoitomuodoista.”

Sosiaali-ja terveysvaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinössä mm. (StVM 28/10 vp):

> ”Kansaneläkeindeksi seuraa hintatason nousua ja kumoaa siten inflaation vaikutuksen. Kansaneläkeindeksi nostaa etuuksia kuitenkin ansioiden kehittymistä hitaammin. Tästä syystä indeksisidonnaisuus ei pitkällä aikavälillä turvaa etuuksien tason säilymistä, vaan etuuksiin tarvitaan tulevaisuudessakin tasokorotuksia. Valiokunta pitää tarpeellisena, että tässä yhteydessä indeksisuojan ulkopuolelle jäävä opintotuki pyritään myös myöhemmin sitomaan indeksiin.”

(Esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.)

Esityksen pohjalta säädetyn (1144/2010) indeksisidonnaisuuden sellaisenaan soveltaminen jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Vuoden 2012 valtiopäiville annetussa esityksessä hallitus esitti mm. lapsilisälain em. 21 §:n muuttamista (HE 116/12 vp). Valtiontalouden säästötarpeisiin viitaten hallitus esitti indeksisidonnaisuutta koskevan säännöksen väliaikaista muuttamista siten, että seuraava indeksitarkistus tehtäisiin vasta vuoden 2016 alussa. Lapsilisiä tarkastettaisiin ehdotuksen mukaan tällöin vain vuosien 2015 ja 2016 kansaeläkeindeksin pistemuutoksen verran, koska tekemättä jätettäviä tarkistuksia ei ollut tarkoitus korvata myöhemmillä korotuksilla. Ehdotusta käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa. Kun valiokunnan lausunnossa (pevl 25/12 vp) tarkastellaan paljolti juuri niitä kysymyksiä, joita nyt esillä olevassa asiassakin joudutaan tarkastelemaan, on jossain määrin erikoista, että esityksessä ei havaitakseni ole säätämisjärjestysperusteluissa tai muutenkaan lainkaan viitattu tähän lausuntoon. Lausunnossa valiokunta totesi ehdotuksen hyväksyttävyyden arvioinnissa huomioonotettavista seikoista mm.:

> ”....Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu onkin tarkasteltava kokonaisuutena. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen (vrt. perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta HE 309/1993 vp, s. 71/I ja PeVL 34/1996 vp, s. 2/II). Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista.
>
> Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien 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 etuuksien 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. ”

Kokonaisarviona käsillä olleesta ehdotuksesta valiokunta totesi:

> ”Perustuslakivaliokunta katsoo, että nyt ehdotetun väliaikaisen indeksijäädytyksen vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä eivätkä ne heikennä olennaisesti lapsiperheiden asemaa. Sinänsä huolestuttavaa kuitenkin on, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Osaltaan tätä kompensoi se, että lapsilisä otetaan toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n mukaisesti tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, joten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta indeksijäädytys ei vaikuta lopulliseen tulotasoon. Lapsilisän tasoon vaikuttavista indeksikorotuksista luopuminen kolmeksi vuodeksi ei kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Tämä arvio perustuu siihen oletukseen, että inflaatiokehitys pysyy indeksijäädytyksen aikana maltillisena.”

Valiokunnan tuoreen , samoja kysymyksenasetteluja koskevan, perustellen laaditun ja joustavia kriteerejä käyttävän kannanoton valossa näyttää mahdolliselta nytkin päätyä valtiontalouden säästöpaineisiin viitaten siihen, että PL 19 §:n säännös ei estä ehdotuksen käsittelemistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Joissakin suhteissa tällaiseen johtopäätökseen täytyy kuitenkin liittää varauksia tai edellyttää asiassa konkreettisempia perusteluja.

Valiokunnassa kolme vuotta sitten esillä ollut em. asia koski väliaikaista indeksijäädytystä ja siis periaatteessa selvästi rajattua ja vaikutuksiltaan varsin konkreettisesti arvioitavissa olevaa heikennystä. Nyt on kyseessä indeksisidonnaisuuden pysyvä poistaminen. Tässä kohden voidaan perustellusti viitata sosiaali- ja terveysvaliokunnan edellä lainattuun lausmaan (StVM 28/10 vp) indeksisuojan puuttumisen merkityksestä. Se, mitä perustuslakivaliokunta kolme vuotta sitten lausui indeksijäädytyksen vaikutusten suhteellisesta vähäisyydestä ei siten ole noin vain sovellettavissa nyt ehdotettuun heikennykseen. Ainakin periaatteessa voitaisiin myös kysyä, vaativatko/perustelevatko valtiontalouden tietyn vaiheen vaikeudet indeksisuojan täysin pysyvää poistamista.

Valiokunta pitää em. lausunnossaan huolestuttavana sääntelyn vaikutusten kohdistumista voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin.Huolestumien aihe ei kai nyt tehdyn ehdotuksen kohdalla ole ainakaan vähäisempi. Kun valiokunta arvioi, että tuolloinen ehdotus ei kokonaisuutena arvioiden heikentänyt lapsiperheiden asemaa PL 19 §:n kannalta ongelmallisella tavalla, valiokunta samalla totesi tämän arvion perustuvan siihen oletukseen, että inflaatiokehitys pysyy indeksijäädytyksen aikana maltillisena. Saman

edellytyksen kai täytyisi koskea myös nyt ehdotettua indeksisuojan kokonaan poistamista. Valiokunnan kannanottojen kannalta tämä näkökohta voisi puoltaa myös sitä, että valiokunta kiinnittäisi nimenomaisesti huomiota myös indeksisuojan poistamisen vaikutusten jatkuvan seurannan tärkeyteen erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla.

Erääseen muuhunkin asiaan saattaisi vielä olla aihetta kiinnittää valiokunnan kannanotossa huomiota. Perusoikeudet, myös TSS-oikeudet, ovat yksilöiden oikeuksia. Kysymys ei ole väestöryhmien tai kollektiivien oikeuksista tai yksilöllä vain kollektiivin jäsenenä taikka enemmistöön tai tiettyyn vähemmistoön kuuluvana olevista oikeuksista. Vastaavasti ei perusoikeuksien suojassa ole kysymys siitä, minkälaista suojaa ihmiset keskimäärin saavat tai minkälaista suojaa saa enemmistö tai jokin prosenttimäärä ihmisistä. Pelkistäen voidaan sanoa, että perusoikeutta on loukattu, kun yhden ihmisen perusoikeutta on loukattu. Tähän kuuluu myös se, että perusoikeksia koskevissa järjestelyissä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ehkäisemään väliinputoamistilanteita. Tältä kannalta tarkasteltuna on valitettavaa , että hallituksen esityksen perusteluissa ei - sinänsä tarpeellisen erilaisten vaikutusten prosentuaalisen jakautumisen tarkastelun lisäksi - juuri ole tarkasteltu sitä, mitä ehdotettu muutos voi yksittäisissä tapauksissa (yksilön, perheen kannalta) pahimmillaan merkitä. Kun TSS-oikeuksien suojassa on monesti kyse useiden lakien yhteisvaikutuksesta, voisi erityisesti TSS-oikeuden suojaa mahdollisesti heikentävien lainmuutosten kohdalla olla paikallaan, että hallituksen esityksen perusteluihin aina sisältyisi arvio ehdotuksen merkityksestä heikoimmassa käytännössä mahdollisessa tilanteessa ja tällaisen tilanteen varalta mahdollisesti tarvittavista järjestelyistä.