Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 70/2015 vp) laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi lapsilisälain 21 §, jossa säädetään lapsilisän sitomisesta kansaneläkeindeksiin. Lisäksi ehdotetaan lapsilisälain ja elatustukilain muuttamista niin, että Kansaneläkelaitokselle säädettyä määräaikaa toimittaa lapsilisää ja elatustukia koskeva veloituslaskelma sosiaali- ja terveysministeriöön ennen etuuden maksupäivää pidennettäisiin. Arvioin seuraavassa vain ensin mainittua ehdotusta.

Lapsilisä sidottiin kansaneläkeindeksiin 1.3.2011 alkaen (lapsilisälain muutos 1144/2010). Muutoksen jälkeen lapsilisää korotettiin kaksi kertaa, vuosina 2011 ja 2012. Indeksitarkistuksia ei tehty vuosina 2013–2015 (lapsilisälain muutos 713/2012). Lapsilisiä leikattiin pysyvästi 8,1 prosenttia tämän vuoden alussa voimaan tulleella lailla (1111/2014). Leikkaus ei koskenut yksinhuoltajakorotusta. Tämän vuoden alussa otettiin myös käyttöön verotuksen lapsivähennys pieni- ja keskituloisille verovuosille 2015–2017. Sen tarkoitus on toimia siirtymäajan kompensaationa samaan aikaan toteutetulle lapsilisien leikkaukselle. (Hallituksen esitys, 3–4, 6) Nyt hallitus siis ehdottaa pysyvää luopumista lapsilisän indeksisidonnaisuudesta.

Lapsilisällä on yhteys *sosiaalisiin perusoikeuksiin*. Perusoikeusuudistuksen esitöissä lapsilisän avulla tapahtuva lapsiperheiden aineellinen tukeminen katsottiin yhdeksi tavaksi toteuttaa julkiselle vallalle nykyisessä *perustuslain 19 §:n 3 momentissa* osoitettua tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (HE 309/1993 vp, 71–72). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan kyseinen tukemistehtävä velvoittaa ylläpitämään lapsiperheisiin kohdistuvia palvelujärjestelmiä sekä perhepoliittisia tulonsiirtoja. ”Se täydentää perheelle [perustuslain 19 §:n 2 momentin] mukaan annettavaa tukea lapsen syntymän perusteella, mutta ulottuu ajallisesti koko siihen aikaan, jonka henkilö on alaikäinen, ja edellytysten luomiseen sen jälkeiseenkin hyvinvointiin.” (StVL 5/1994 vp, 5)

Arvioidessaan lapsilisään ehdotettua 8,1 prosentin leikkausta perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 19 §:n 3 momentti on ”voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin”. Sen sijaan julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena. Mainitun säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsää-

dännölliset muutokset, jotka merkitsisivät ”olennaista heikennystä” esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän ”merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä” olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista *(PeVL 32/2014 vp* ja siinä mainittu *PeVL 25/2012 vp*).

Ehdotettua muutosta on arvioitava sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvän *heikennyskiellon* kannalta. Oikeuskirjallisuuden mukaan heikennyskielto on yksi sosiaalisiin perusoikeuksiin kytkeytyvä oikeusvaikutus, joka voidaan ymmärtää toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi. Sen merkitys lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavana tekijänä tulee esiin julkisen talouden rahoitusvaikeuksien ja supistamistoimien aikana. ”Jos perusoikeussäännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä tietylle tasolle, se samalla kieltää heikentämästä olemassa olevaa järjestelmää tuon tason alapuolelle. Jos perusoikeussäännös ei sido sosiaalisten oikeuksien toteuttamista tiettyyn tasoon vaan edellyttää järjestelmän jatkuvaa kehittämistä, voidaan perustella jopa lähtökohtaa, jonka mukaan kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä.” Lainsäätäjän toimivaltaa laskea sosiaaliturvajärjestelmän tasoa on kirjallisuuden mukaan arvioitava lisäksi niiden yleisten näkökohtien avulla, jotka perustuslakivaliokunta on muotoillut ja jotka koskevat perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.[1] Keskeisiä tässä yhteydessä ovat erityisesti vaatimukset rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ja rajoituksen oikeasuhtaisuudesta.

Esityksellä tavoitellaan valtiontalouden säästöjä, vaikka tätä ei aivan suoraan sanotakaan. Säästöä ehdotetusta heikennyksestä arvioidaan kertyvän vuosina 2016–2019 yhteensä 64,4 miljoonaa euroa. Lopulliset säästövaikutukset riippuvat kuitenkin tulevasta inflaatiokehityksestä ja lapsimäärien muutoksista, joten arvioidun säästön määrä on vain suuntaa-antava. Siihen vaikuttaa myös se, missä määrin indeksisidonnaisuuden poistaminen lisäisi tulevina vuosina turvautumista toimeentulotukeen. Valtio ja kunnat osallistuvat toimeentulotukimenoihin yhtä suurin osuuksin. (Yleisperustelut, 5)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua ”jossain määrin” esimerkiksi lapsilisän tasoon. Se on huomauttanut tässäkin yhteydessä siitä, ettei sääntely saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua tukemisvelvoitetta. Lisäksi tulee valiokunnan mukaan kiinnittää esimerkiksi lapsilisän kohdalla huomiota siihen yhteisvaikutukseen, joka melko lyhyen ajanjakson kuluessa toteutetuilla ja toteuttavilla leikkauksilla on perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi (PeVL 32/2014 vp).

Indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta aiheutuvia vaikutuksia lapsiin ja lapsiperheisiin arvioidaan hallituksen esityksen perusteluissa. Arvioissa on otettu huomioon verotuksen lapsivähennyksen päättyminen vuoden 2017 lopussa. Tästä vähennyksestä hyötyvät vain ne, joilla on riittävästi verotettavia tuloja. Siten esimerkiksi opintotuen ja takuueläkkeen saajat eivät hyödy lapsivähennyksestä (s. 4). Perustelujen mukaan pelkästään indeksisidonnaisuuden poistamisen vaikutus lapsilisää saavien kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin jää keskimäärin melko pieneksi. Monilapsisilla,

[1] *Tuori*, *Kaarlo*: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro 2011, 718–719.

pienituloisilla ja yksinhuoltajatalouksilla lapsilisien osuus tuloista on keskimääräistä suurempi, käytännössä noin 9–12 prosenttia (s. 7). Indeksisidonnaisuuden lakkauttamisen ja verotuksen lapsivähennyksen poistumisen arvioidaan yhdessä kasvattavan lapsiperheiden pienituloisuusastetta 0,3 prosenttiyksikköä. Lapsilisätalouksien käytettävissä olevat nettotulot supistuvat yhteisvaikutuksen johdosta keskimäärin 0,3 prosenttia. Tätä enemmän, 0,8 prosenttia, ne supistuvat silloin, kun kotitaloudessa oli vähintään neljä lasta. Yksinhuoltajatalouksien tulot vähenevät 0,5 prosenttia ja kotitalouksien pienituloisimpaan kymmenykseen kuuluvien lapsiperheiden tulot 0,4 prosenttia (s. 8).

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen puolesta puhuu tässä yhteydessä se, että ehdotettu heikennys voidaan arvioida merkitykseltään varsin vähäiseksi. Sen vaikutukset eivät yksistään arvioituina ole sillä tavoin merkittäviä, että ne muodostuisivat ongelmaksi perustuslain 19 §:n 3 momentin tukemistehtävän kannalta. Tukea toisen suuntaiselle päätelmälle tarjoaa se seikka, että lapsilisään samoin kuin muihin lapsiperheiden tukimuotoihin on viime vuosina kohdistettu ja ollaan paraikaa kohdistamassa muitakin heikennyksiä (varhaiskasvatuslain muutosesitys). Tärkeää on tällöin pyrkiä arvioimaan, muodostuuko niiden yhteisvaikutus sillä tavoin olennaiseksi, että se vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitetun tukemistehtävän toteutumisen. Mielestäni siitä ei ole kysymys, vaikka perustellun vastauksen esittäminen kysymykseen onkin vaikeaa.

Ehdotetun heikennyksen oikeasuhtaisuutta vastaan puhuu toisaalta myös se, että heikennys on tarkoitettu pysyväksi ja lisää pikemmin kuin vähentää yhteiskunnallista eriarvioisuutta. Hallituksen esityksessä ei arvioida muita säästövaihtoehtoja, jotka heikentäisivät lapsiperheiden asemaa ehdotettua vähemmän. Yksi tällainen vaihtoehto olisi esimerkiksi lapsilisän indeksijäädytyksen määräaikainen jatkaminen. Indeksisidonnaisuuden lakkauttaminen pienentäisi lapsilisiä suhteellisesti yhtä paljon eri perheissä. Euromääräisesti heikennys olisi kuitenkin sitä suurempi, mitä suuremmasta perheestä on kyse (taulukko 1). Koska lapsilisien osuus perheen käytettävissä olevista tuloista on suurempi pienituloisissa kuin suurituloisissa perheissä, heikennyskin kohdistuu ensin mainittuihin voimakkaampana.

Perustelujen mukaan lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistaminen ei vaikuta kaikkein pienituloisimpien toimeentulotukea saavien lapsiperheiden tulotasoon sillä edellytyksellä, että toimeentulotukeen tehdään täysimääräiset indeksitarkistukset. Pienempi lapsilisä korvautuu tällöin hieman suurempana toimeentulotuen määränä (s. 7). Olen aikaisemmin antamassani lausunnossani perustellut, miksi en pidä tätä kovin hyvänä tapana perustella lapsilisään ehdotetun leikkauksen oikeasuhtaisuutta[2]. Julkisen vallan velvollisuus tukea lapsiperheitä ja muita lapsen huolenpidosta vastaavia (PL 19,3 §) ja jokaisen oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19,1 §) ovat toisistaan erillisiä sosiaalisia perusoikeuksia, joilla on omat tehtävänsä ja joiden julkiseen valtaan kohdistamat velvoitteet eroavat toisistaan mm. tuen tasoon nähden. Heikennyksen seurauksena pienituloiset perheet saisivat osan niille aiemmin maksetusta lapsilisästä toimeentulotukena. Toimeentulotuella turvataan jokaisen oikeutta perus-

[2] 14.10.2014 päiväämäni lausunto, joka koski hallituksen esitystä (HE 165/2014 vp) laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

tuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon. Muutos lisäisi lapsiperheiden riippuvuutta toimeentulotuesta, jolloin niiden olisi entistä vaikeampi kasvattaa tulojaan esimerkiksi uusia työtuloja hankkimalla. Toimeentulotuen myöntäminen edellyttää hakijan tulojen ja menojen viranomaisarviointia eli hakijan yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselle. Taloudellisesta kompensaatiosta huolimatta muutos heikentäisi myös pienituloisten lapsiperheiden asemaa ja niihin kuuluvien sosiaalisia perusoikeuksia.

Olen kaiken kaikkiaan varsin epävarma siitä, miten ehdotettua heikennystä tulisi arvioida perustuslain 19 §:ssä tarkoitetun lapsiperheiden tukemistehtävän kannalta. Heikennykselle on esitetty hyväksyttävä tavoite, mutta sen oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa muun ohessa se, että huomioon on otettava myös viime vuosina toteutetut samoin kuin vireillä olevat muut samaan perusoikeuteen kohdistuvat heikennykset. Arviointia helpottaisi, jos esityksen perusteluissa olisi selvitetty, miksi käytettävissä olevista vaihtoehdoista on valittu juuri indeksisidonnaisuuden pysyvä poistaminen. Heikennykselle ei ehdoteta minkäänlaista kompensaatiota. Loppuarviossa kallistun painottamaan sitä seikkaa, että ehdotetun heikennyksen vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin jäisivät keskimäärin arvioiden todennäköisesti melko vähäisiksi. Ehdotettu heikennys voitaneen tällä perusteella katsoa oikeasuhtaiseksi, jolloin lakiehdotus on käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kiinnitän tässäkin yhteydessä lopuksi huomiota ehdotuksen vaikutuksiin kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) kannalta. Perustelujen mukaan muutoksen arvioidaan lisäävän toimeentulotukimenoja vuonna 2017 noin 1,3 miljoonaa, vuonna 2018 noin 2,6 miljoonaa ja vuonna 2019 noin 4,2 miljoonaa euroa. Menolisäys jakautuisi tasan valtion ja kuntien rahoitettavaksi (s. 5). Koska kunnat eivät osallistu lapsilisän rahoittamiseen, kyseinen lisäys tarkoittaisi niille nettolisäystä. Menolisäys ei ole suuri, eikä sillä yksinään liene välitöntä merkitystä kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta (rahoitusperiaatteesta esim. *PeVL 16/2014 vp* ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot). Asiaa saattaa olla kuitenkin syytä erikseen arvioida ainakin, jos vireillä on muita kuntien menoja lisääviä uudistuksia.

Tampereella 20. marraskuuta 2015

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto