Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.11.2018 KELLO 11.00
HE 160/18 vp laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Kansaneläkeindeksistä annettu laki (456/2001) edellyttää kansaneläkelain mukaisten etuuksien ja niiden määräytymisperusteiden sitomista hintatason muutoksiin siten kuin sanotussa vuoden 2001 laissa niistä erikseen säädetään ja näiden etuuksien määrän tarkistamista vuosittain. Muualla laissa olevien säännösten nojalla monia muitakin etuuksia tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai ne ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. Esityksessä esitetään nyt kansaneläkeindeksin pisteluvun vuonna 2019 säätämistä lailla (jäädyttämistä) vuoden 2018 tasolle.

Eduskunnassa on viime syksynä käsitelty esitys, jossa keskeisenä asiana oli ehdotus kansaneläkkeiden vuoden 2018 indeksitarkistuksista. Esitystä käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa (HE 123/17 vp; pevl 47/17 vp). Esityksen pohjalta säädettiin laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista (981/19.12.2017) Laki on soveltamisvuotta ja voimaantulopäivää lukuunottamatta asiallisesti samansisältöinen kuin nyt esitetty 1. lakiehdotus. Esityksen pohjalta hyväksyttiin myös kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n muutos (982/2017), joka sisällöltään muistuttaa nyt 2. lakiehdotuksessa ehdotettua ko. 2 §:n muutosta. Perustuslakivaliokunta esitti viime marraskuussa antamassaan em. lausunnossa (pevl 47/17 vp), että ehdotetut lait voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Vaikka valiokunnassa vuosi sitten käsitellyn tässä yhteydesä keskeisen lain tekstisisältö on soveltamisvuotta lukuunottamatta asiallisesti sama kuin nyt ehdotetun keskeisen lain sisältö, ei valiokunnan tuolloisen kannanoton tietysti voida katsoa noin vain soveltuvan myös nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen. Nyt käsiteltävien ehdotusten tarkastelussa

joudutaan luonnollisesti ottamaan huomioon vuoden aikana yhteiskunnassa ja relevantissa muussa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten mahdollinen vaikutus ehdotettujen säännösten soveltamistulosten perustuslainmukaisuuteen.

- - - - - - -

Vaikka valiokunnan viime marraskuun kannottoa ei voidaakan pitää nyt tarksteltaviin ehdotuksiin suoraan soveltuvana (valiokunnan kannottoon viittamista tässä riittävänä perusteluna), on valiokunnan lausunto samoja kysymyksiä koskevana tuoreena ja omaksuttuja linjauksia kertaavana kannanottona tietysti tässä merkittävä. Hallituksen esitykseen sisältyy laajat ja seikkaperäiset säätämisjärjestysperustelut (,joissa on havaitakseni kuitenkin viitattu jostain syystä vain em. lausuntoa vanhempiin lausuntoihin.) Näissä perusteluissa esitettyihin eri näkökohtiin ja käsityksiin niiden merkityksestä tässä yhteydessä voidaan mielestäni yleensä yhtyä. Ottaen huomioon valiokunnan lausunnossa pevl 47/17 vp esitetyn ja esityksen säätämisjärjestysperusteluissa nyt esitetyn sekä yksityiskohtana myös sen, että toimeentulotuen perusosan korotuksella (3. lakiehdotus) nostetaan toimeentulotuen perusosan määrää vastaamaan kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaista indeksikorotusta, katsoisin, että nyt ehdotetuista laeista muodostuva kokonaisuus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Totean samalla, että valiokunta on em. lausunnossaan kiinnittänyt lainsäätäämisjärjestyksen lisäksi huomiota erinäisiin muihin kysymyksiin, jotka tämänkaltaisten kysymysten säätelyssä tulisi ottaa huomioon ja muun muassa pitänyt selvänä (s. 4), ”että valtioneuvoston on tarkoin seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia.”

- - - - - - -

Edellä omaksuttu kanta ehdotetun lakikokonaisuuden perustuslainmukaisuuteen antaa mielestäni samalla kuitenkin aihetta joihinkin, osin valiokunnan toimintatapaa koskeviin jälkiajatuksiin. Kysymys on lähinnä siitä, mitä on tarkoitettu ja mikä konkreettinen merkitys on ollut valiokunnan käytännössä eri otteissa esitetyillä vaatimuksilla kumuloituvien vaikutusten huomioon ottamisesta ja väliinputoamistilanteiden torjumisesta.

Valiokunnan toistuvasti esiin tuomat vaatimukset lainsäädäntötoimien kumuloituvien vaikutusten huomioon ottamisesta ja väliinputoamistilanteiden välttämisestä ovat periaatteellisesti merkittäviä. Vaatimusten tosiasiallinen vaikutus näyttää toisaalta epäselvältä ja antaa aihetta tarkasteluun. Kumpaakiin vaatimusta voidaan pitää väistämättömänä seurauksena keskeisistä perusoikeuksia ja erityisesti sosiaalisia

perusoikeuksia koskevista lähtökohdista. Perusoikeusjärjestelmän aivan keskeinen asia on, että peruoikeudet ovat nimenomaan yksilöllie - ”jokaiselle” - kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuksissa ei ole kysymys siitä, että enemmistön tai tietyn ryhmän tai tietyn suuruisten ryhmien oikeutta ei saa loukata taikka esim. siitä, että tietyn toimenpiteen aiheuttamat rajoitukset tulisivat koskemaan vain pientä prosenttiosuutta väestöstä tai jostain ryhmästä. Kärjistäen sanottuna: yhdenkin ihmisen perusoikeuden loukkaaminen on perusoikeuden loukkaamista. Toinen erityisesti esim. PL 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien yhteydessä tärkeä lähtökohta on se, että perusoikeussäännöksen turvaamassa edussa ei ole kysymys tietyn lain mukaisista etujärjestelyistä tai tietyssä lain säännöksessä järjestetystä edusta ja ehkä sen tietystä euromäärästä, vaan kysymys on siitä, minkälaisen – esim. juuri PL 19 §:n vaatimusta täyttävän - etukokonaisuuden lainsäädäntö kokonaisuudessaan turvaa yksilölle.

Kuten valiokunnan lausuntokäytännössäkin ilmenee, nämä seikat edellyttävät selvästi väliinputoamistilanteiden ehkäisemistä mahdollisuuksien mukaan ennalta ja lainsäädännöstä aiheutuvien kumuloituvien vaikutusten huomioon ottamista ja kumulaatiosta aiheutuvien perusoikeuden turvan loukkausten ehkäisemistä mahdollisuuksien mukaan ennalta. (Kumulaatio voi tällöin olla sekä sisällöllistä eli eri lain säännöksillä järjestettyjen etujen yhteisvaikutuksesta tai niiden toisistaan riippuvuudesta johtuvaa , että ajallista eli toisiaan seuraavien lainsäädäntötoimien yhteisvaikutuksena toteutuvaa.) Näyttää selvältä, että absoluuttisia, sataprosenttisia tuloksia ei tässä kohden voida tavoitella ts. ei voida saavuttaa ehdotonta varmuutta siitä, että yhtään (perusoikeusturvan loukkausta merkitsevää) väliinputoamistilannetta ei synny ja kaikki mahdollisesti vasta ajan kanssa toteutuvat kumulaatiotilanteet tulevat huomioon otetuiksi. Mielenkiintoinen ja tärkeä kysymys on kuitenkin se, minkälainen taso näissä kohdin saavutetaan ja pyritään saavuttamaan.

Selvää on, että lakikokonaisuuden perustuslainmukaisuudesta edellä esittämäni käsityksen taustalla ei ole konkreettista tietoa väliinputoamistilanteiden syntymisen tulemisesta ennalta poissuljetuiksi tai tietoa kumulaatiovaikutusten ottamisesta ennalta kunnolla huomioon. Esittämäni käsitys on nojannut pikemminkin esityksestä saamaani kokonaisvaikutelmaan, siihen, että konkreettista ”vastanäyttöä” (ko. vaatimusten laiminlyönnistä) ei ole tullut esille, ja käsitykseen siitä, minkälaisia säädännäisiä järjestelyjä valiokunta on käytännössään pitänyt hyväksyttävinä.

Merkittävää tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole niinkään se, mitä valiokunnalle esitetyn asiantuntijalausunnon taustasta voidaan havaita. Väistämättä merkittävää on, minkälaiseen tietoon käytännössä osoitetusti syntyvistä tai mahdollisesti syntyvistä väliinputoamis-tilanteista tai kumuloitumisen seuraamustilanteista valiokunta (voi) perustaa päätelmän, jonka mukaan (myös näiden kysymysten osalta) lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Voidaan mielestäni aiheellisesti kysyä, kuinka vakuuttava on se käytännön asetelmia koskeva tietopohja ja käsitys, jolle valiokunta käytännössään on perustanut tämänkaltaiset päätelmänsä. Valiokunta tietysti saa infromaatiota käytännön tilanteista, myös informaatiota , jota voidaan luonnehtia neutraaliksi (esim. hallituksen esityksen perusteluissa (s.14) viitattu perusturvan riittävyyden arviointiryhmä). Merkittävä osa valiokunnan saamasta informaatiosta on kuitenkin annettu - vaikkakin virkavastuun alaisena – myös hallituksen poliittisen agendan huomioon ottaen. Tätäkin merkittävämpää voi olla se, että perustuslakivaliokunnan jäsenet ja sihteerit eivät ole eikä heidän tarvitsekaan olla sosiaaliturvan asiantuntijoita, eikä valiokunnalla siten ole sellaista kertyneeseen tietoon ja kokemukseen perustuvaa kykyä arvioida sosiaaliturvan käytännöstä saamaansa informaatiota kuin alan erikoisvaliokuntana on sosiaali-ja terveysvaliokunnalla.

Kun perustuslakivaliokunta vastikään käsitteli PL 10 §:n muutosehdotusta, joka koski tiedustelutarpeiden huomioon ottamista, oli luonnollista ja hyödyllistä, että valiokunta sai käyttää hyväkseen myös ko. erikoisvaliokuntien antamia lausuntoja. Samaan tapaan olisi oikeastaan asiallisesti hyödyllistä, että perustuslakivaliokunta selvittäessään joidenkin sosiaalietuuksien leikkkauksia koskevien ehdotusten mahdollisesti aiheuttamia väliinputoamistilanteita tai kumulaatiovaikutuksia voisi käyttää hyväkseen alan erikoisvaliokunnan asiantuntemuksensa (ja saamansa ja arvioimansa informaation) pohjalta asiasta esittämiä käsityksiä. (Mietintövaliokunnan tehtäväänhän joka tapauksessa kuuluu lakiehdotusten kaikkien relevanttien vaikutusten arviointi.) Toinen asia on, että lausuntovaliokunnan lausuntopyyntö mietintövaliokunnalta ei tietysti istu käytäntöihin,