Juha Lavapuro 15.11.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 160/2018 vp eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy ennen muuta ehdotukseen jäädyttää kansaneläkeindeksi vuoden 2018 tasolle. Esitys on suurelta osin identtinen hallituksen vuotta aiemmin antaman hallituksen esityksen HE 123/2017 vp kanssa, josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 47/2017 vp. Tuolloin kansaneläkeindeksi jäädytettiin vuoden 2017 tasolle.

Ehdotetun muutoksen mukaan kansaneläkeindeksin pistelukua alennettaisiin pysyvän lainsäädännön mukaisesta tasosta vuonna 2019. Tällöin myös indeksiin sidotut etuudet ja muut rahamäärät laskisivat indeksin tarkistusta vastaavasti. Nyt ehdotetun heikennyksen merkitystä korostaa se, että indeksi jäädytettiin jo aiemmin vuoden 2017 tasolle. Muutos koskisi nytkin välittömästi kansaneläkettä ja takuueläkettä, mutta välillisesti myös useita muita perusturvaetuuksia, joiden määrää tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella. Tällaisia etuuksia ovat mm. vammaisetuudet, rintamalisät, sairausvakuutuslain mukaiset vähimmäispäivärahat sekä työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus. Etuudet turvaavat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan toteutumista.

Ehdotettu indeksijäädytys ei kuitenkaan vaikuttaisi toimeentulotuen perusosaan, koska sen tasoa ehdotetaan korotettavaksi vuonna 2019. Perusosan korotus toteutuisi hallituksen esityksen perusteella tasokorotuksen seurauksena tosiasiallisesti saman suuruisena kuin ilman indeksinjäädytystä. Myös takuueläkkeeseen, eläketukeen, nuorten kuntoutusrahaan ja ammatillisen kuntoutuksen vähimmäismääräiseen kuntoutusrahaan ehdotetaan tasokorotuksia.

Kansaneläkeindeksiin sidottu perusturvaetuuksien heikennys on tarkoitettu pysyväksi. Keskeisenä oikeudellisena kysymyksenasetteluna voidaankin pitää sitä, merkitseekö hallituksen esitys sellaista heikennystä perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, ettei siitä saa säätää tavallisella lailla.

Jonkinlaisena indikaattorina voidaan tässä suhteessa pitää aiempaa kansaneläkeindeksin jäädytystä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 47/2017 vp. Se katsoi, että tuolloin ehdotettu kansaneläkeindeksin jäädytys ei kokonaisuutena arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan tuolloista lausuntoa voidaan pitää hyvinkin kriittisenä. Se piti ensinnäkin huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön voidaan arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun perustuslain 19 §:n 1 momentin alaan kuuluvan toimeentulotuen saajiksi.

Samoin perustuslakivaliokunta viittaa tarpeeseen ottaa huomioon perusoikeuksiin jo aiemmin tehtyjen rajoitusten kumuloituvat vaikutukset. Asteittain tehtävät rajoitukset tai samaa asiaa koskevien perusoikeusrajoitusten toteuttaminen erillisissä hallituksen esityksissä voivat valiokunnan mukaan merkitä, että perustuslainmukaisuuden arviointi joudutaan tekemään puutteellisten tietojen perusteella ja ilman että kumulatiivisia vaikutuksia kyetään arvioimaan riittävästi (ks. PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta huomautti, että tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia tulisi arvioida esityksessä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti

Huolestuttavana pidettiin myös sitä, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin. Ehdotettu muutos oli myös tarkoitettu pysyväksi, mikä oli vastoin sitä perustuslakivaliokunnan aiemmin ilmaisemaa kantaa, että säästöihin tähtäävien perusoikeusheikennysten tulisi olla kestoltaan rajattuja (PeVL 10/2015 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp).

Asian ongelmallisuutta korostaa sen liityntä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja niitä koskeviin Suomea koskeviin kannanottoihin. Perustuslakivaliokunta viittaa vuodentakaisessa kansaneläkeindeksin jäädytystä koskevassa lausunnossaan tältä osin erityisesti Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean. v. 2016 tekemään ratkaisuun, jonka mukaan eräät Suomen perusturvaetuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa. Valiokunta toteaa lausunnossaan suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.

Vaikka perustuslaissa ei olekaan säädetty sosiaalisia oikeuksia koskevasta yleisestä heikennyskiellosta ja vaikka heikennyskiellon ei yleisenä oikeusperiaatteenakaan voida katsoa kieltävän lainsäätäjää heikentämästä olemassa olevien perusturvaetuuksien tasoa, on nyt ehdotettu indeksijäädytys vähintään kritiikille altis. Siinä toistuu samat ongelmat, joihin valiokunta kiinnitti huomiota vuoden takaisessa lausunnossaan PeVL 47/2017 vp). Koska kysymys on nyt jo toistamiseen toteutettavasta indeksijäädytyksestä, on kyse samalla myös asteeltaan aiempaa voimakkaammasta heikennyksestä perustoimeentulon tasoon. Tällä on merkitystä erityisesti sen kannalta, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin.

Kiinnitän myös valiokunnan huomiota siihen, että se on jo todennut huolensa vastaavasta kansaneläkeindeksin jäädytyksestä ja siihen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista. Pidän perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta varsin ongelmallisena, jos valiokunta tyytyy toiminnassaan vain kirjaamaan ”suhtautuvansa

erittäin vakavasti" tai toteamaan olevansa "huolestunut" sen käsiteltäväksi tuleviin lakiehdotuksiin liittyvistä ongelmista ilman että näille kriittisille huomioille annettaisiin varsinaista oikeudellista merkitystä silloinkaan, kun niiden aiheena ollutta hallituksen esitystä asiallisesti vastaava uusi esitys tulee valiokunnan käsiteltäväksi.

Katson edellä esitettyynkin liittyen, että perustuslakivaliokunnan olisi perusteltua todeta ehdotettu indeksijäädytys perustuslain kannalta sillä tavoin ongelmalliseksi, ettei siitä saa säätää tavallisella lailla. Perustan kantani neljään näkökohtaan ja niiden yhteisvaikutukseen: perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun perustoimeentulon turvan suhteeseen perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen turvaan, perusturvaetuuksia koskeviin kumulatiivisiin vaikutuksiin, heikennyskieltoon sekä asian merkitykseen suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Arvio

Heikennyskielto ja julkisen talouden tila – Hallituksen esityksen arvioidaan vähentävän pysyvän lainsäädännön mukaiseen korotukseen verrattuna vuonna 2019 eläke- ja muita etuusmenoja yhteensä noin 68,6 miljoonaa euroa. Nämä vähennykset kohdistuvat pääosin perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvaan perustoimeentuloon. Kyse on siten tämän perusoikeuden heikennyksestä.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan perustuslain 19 §.n 2 momentin säännöksen tulkinnassa 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 etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 11/2015 vp, s. 3). Valtiontalouden säästötavoitteet voivat valiokunnan vakiintuneen kannan ja jo perustuslain esitöissä ilmaistun kannan mukaan varsinkin taloudellisen laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Näihin vaatimuksiin nähden pidän ongelmallisena, että perustoimeentulon turvaan tehdään toistuvia heikennyksiä samaan aikaan, kun Suomen talous on hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistulla tavalla ollut jo kaksi vuotta noususuhdanteessa, joka puolestaan on työllisyyden kasvun ohella vahvistanut julkista taloutta. Korostan myös, että niin perustuslain esitöissä kuin perustuslakivaliokunnan myöhemmässä käytännössä varsinkin taloudellista laskusuhdannetta on pidetty sellaisena perusteena, joka oikeuttaa puuttumiset perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Nyt käsillä ei selvästikään ole tällainen tilanne vaikka julkistalouteen sinänsä voikin liittyä sellaisia rakenteellisia ongelmia, jotka jossain määrin saattavat perustella esitettyjä heikennyksiä. On kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti epäselvää, missä määrin tällaiset rakenteelliset tekijät saattavat pitkään jatkuneen noususuhdanteen aikana perustella perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia heikennyksiä.

Suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin – Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti todettu, Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on vuonna 2016 antamassaan ratkaisussaan katsonut, että eräät Suomen perusturvaetuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa. Tältä osin ehdotettu sääntely liittyy siten asiaan, jossa Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen valvontaelin on todennut ihmisoikeusloukkauksen.

Hallituksen esityksessä selvitetään sinänsä perusteita, joiden valossa perustoimeentulon turva ei valtioneuvoston käsityksen mukaan olisi niin ongelmallinen kuin Sosiaalisten oikeuksien komitea esittää. Hallituksen esityksessä myös todetaan, että Suomi on raportoinut Sosiaalisten oikeuksien komitealle määräajoin, viimeksi Suomen 13. määräaikaisraportissa, joka annettiin lokakuussa 2017. Toisaalta samassa yhteydessä todetaan, että osittaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta erityisesti indeksiin tehdyt muutokset vaikuttavat hallituksen esityksenkin valossa olevan edelleen haasteena.

Sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo Sosiaalisen peruskirjan noudattamista. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunta valvoo lainsäätämisvaiheessa myös lakiehdotusten suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Sosiaalisten oikeuksien komitean viimeisen Suomea koskevan kannanoton mukaan perustoimeentulon taso on eräin osin ristiriidassa Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen, Sosiaalisen peruskirjan, kanssa. Hallituksen esityksen mukaan indeksiin tehdyt muutokset vaikuttavat tässä suhteessa ongelmallisilta. Katson tälläkin perusteella, että hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Viimesijainen turva – Hallituksen esitys nostaa toimeentulotuen tasoa suhteessa perusturvaetuuksiin.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). 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 perustuslakivaliokunnan hyvin vakiintuneen käytännön valossa muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I). Mitä lähemmäksi toisiaan tuen tasot kehittyvät, sitä todennäköisemmin perustuslain 19 §:n 2 momentin turva menettää sille perustuslain mukaan kuuluvan itsenäisen aseman pidemmälle menevänä turvan tasona ja sitä ongelmallisemmaksi sääntely muodostuu. Perusturvaetuuksien alentaminen sekä toimeentulotuen samanaikainen korottaminen on jo lisännyt riippuvuutta toimeentulotuesta entistä useammissa elämäntilanteissa.

Ehdotus jatkaa kehitystä, jossa perustuslain 19 §:n 1 momentin alaan kuuluva toimeentulotuen taso lähenee perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa toteuttavien etuuksien tasoa. Pidän ehdotusta tälläkin perusteella ongelmallisena.

Juha Lavapuro
professori