Veli-Pekka Viljanen

HE 160/2018 vp LAEIKSI KANSANELÄKKEEN JA ERÄIDEN MUIDEN ETUUKSIEN INDEKSITARKISTUKSISTA VUONNA 2019 SEKÄ KANSANELÄKEINDEKSISTÄ ANNETUN LAIN 2 §:n JA TOIMEENTULOTUESTA ANNETUN LAIN 9 §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.11.2018

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kansaneläkeindeksi jäädytettäväksi vuonna 2019 vuoden 2018 tasolle. Muutos koskisi kansaneläkettä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. Tällaisia muita etuuksia olisivat esityksen perustelujen mukaan muun muassa vammaisetuudet, rintamalisät, sairausvakuutuslain mukaiset vähimmäispäivärahat, työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksien mukainen kuntoutusrahan vähimmäismäärä. Muutos koskisi myös kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksien määräytymisperusteita sekä rahamääriä, kuten lääkekorvauksen vuotuisen omavastuun rajaa (HE, s. 5).

Esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan kansaneläkeindeksiin sidottuja eläkkeitä ja muita etuuksia tulisi pysyvän lainsäädännön mukaan korottaa vuonna 2019 arviolta 1,2 prosenttia (HE, s. 6). Kun kyse on indeksin jäädyttämisestä, ei ehdotus pienentäisi etuuksien nykyistä rahamäärää, mutta heikentäisi etuuksien taloudellista arvoa, jonka säilymistä ennallaan hintatason muutoksiin sidotun indeksin on tarkoitus turvata. Ehdotus vaikuttaisi siten alentavasti useiden sellaisten etuuksien tasoon, joiden tarkoituksena on taata perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Ehdotuksen arvioinnin kannalta on huomionarvoista, että kansaneläkeindeksin vastaava jäädyttäminen vuonna 2018 toteutettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla (PeVL 47/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan tuol-

loin omaksuman kannan mukaan ehdotettu kansaneläkeindeksin jäädytys ”ei kokonaisuutenakaan arvioiden” heikentänyt niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena (PeVL 47/2017 vp, s. 4).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa on lainsäätäjälle asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista. Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä. Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. 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 (ks. esim. PeVL 47/2017 vp, s. 2).

Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin sosiaaliturvaetuuksien tasoon (esim. PeVL 11/2015 vp, s. 3). Vuoden 2017 valtiopäivillä antamassaan kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskevassa ratkaisussa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että taloudellinen tilanne poikkesi tässä tapauksessa siitä tilanteesta, jossa valiokunta oli aikaisemmin arvioinut erilaisia säästölakeja. Valiokunta totesi, että sääntelyn taustalla voitiin arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn vaikuttavia tekijöitä (PeVL 47/2017 vp, s. 3). Valiokunnan tuolloisesta kannanotosta voidaan päätellä, että ns. kestävyysvajeeseen liittyvät perustelut saattavat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin perustoimeentuloturvaetuuksien tasoon myös muulloin kuin taloudellisen laskusuhdanteen aikana.

Perustuslakivaliokunta tosin arvosteli lausunnossaan hallituksen esitystä siitä, ettei siinä ollut tehty riittävästi selkoa tällaisista tai muista perusteluista ehdotetuille perusturvaan kohdistetuille säästöille (PeVL 47/2017 vp, s. 3). Sama ongelma vaivaa myös nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä. Esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa viitataan tarkemmin sitä avaa-

matta siihen, että hallitus on julkisen talouden suunnitelmassaan päättänyt, että kyseiset indeksikorotukset jätetään tekemättä vuosina 2017–19 (HE, s. 4). Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan hyvin yleisesti, että nähtävissä oleva talouden kasvu ei riitä rahoittamaan nykyisen lainsäädännön kansalaisille tarjoamia etuuksia ja palveluja pitkällä aikavälillä. KEL-indeksin jäädyttämisen todetaan olevan yksi menojen kasvua hillitsevistä päätöksistä, jotka kohentavat julkista taloutta (HE, s. 17). Hallituksen esityksessä olisi perustuslakivaliokunnan aikaisempi kritiikki huomioon ottaen tullut olennaisesti yksilöidymmin avata niitä perusteita, joiden vuoksi indeksijäädytys olisi edelleen tarpeen vuonna 2019. Esityksen perusteluissa todetaan ehdotetun indeksin jäädytyksen vähentävän vuonna 2019 eläke- ja muita etuusmenoja yhteensä noin 68,6 miljoonaa euroa verrattuna pysyvän lainsäädännön mukaiseen indeksin korotukseen (HE, s. 6). Esityksellä voidaan arvioida olevan niin ollen valtiontaloudellista merkitystä.

Vuoden 2017 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutukset olivat yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuna suhteellisen vähäisiä (PeVL 47/2017 vp, s. 3). Tältä osin perustuslakivaliokunnan kanta voidaan sellaisenaan siirtää koskemaan myös nyt esitettyä vastaavaa indeksin jäädytystä. Perustelujen mukaan esimerkiksi kansaneläkkeen määrä pysyisi 628,85 eurossa, kun se ilman jäädytystä nousisi 636,24 euroon eli vaikutus olisi 7,39 euroa. Tosin tältä osin on huomattava myös ehdotuksen kumuloituva vaikutus. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, useita eri etuuksia saavan henkilön osalta leikkauksen vaikutus kertautuu, koska indeksin alentaminen kohdistuu samanaikaisesti useampaan henkilön saamaan etuuteen (HE, s. 6-7).

Perustuslakivaliokunta onkin vuoden 2017 lausunnossa todennut, että indeksileikkausten yhteydessä on otettava huomioon ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 47/2018 vp, s. 3). Valiokunta piti lisäksi huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin (PeVL 47/2018 vp, s. 3).

Näistä näkökulmista arvioiden hallituksen esityksen mukaista indeksin jäädyttämistä ei voida pitää merkitykseltään vähäisenä. Ensinnäkin kansaneläkeindeksi on jäädetty jo vuodeksi 2018. Ehdotus merkitsee sitä, että etuuksien tasoon ei kahteen vuoteen tehdä hintatason muutoksesta johtuvia korotuksia. Esityksen perusteluissa kuvattujen esimerkkitilanteiden perusteella indeksin jäädytyksen kumuloituva vaikutus tavallisiin kotitalouksiin voi nousta kymmeniin euroihin

kuukaudessa (ks. HE, s. 9-10). Tämä osoittaa indeksin jäädytyksen vaikutuksen voivan yksittäisissä tapauksissa olevan varsin tuntuva.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössä ei ole osoitettavissa esimerkkejä, joissa puuttuminen yksittäisen sosiaaliturvaetuuden tasoon olisi katsottu niin olennaiseksi, että se sellaisenaan olisi muodostunut perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaiseksi. Indeksin jäädytyksen osalta on huomattava, että kyse on puuttumisesta etuuksien rahamäärän lainsäädännön mukaisiin korotuksiin, eikä etuuden rahamäärän alentamisesta. Erityistä painoarvoa on myös annettava sille, että perustuslakivaliokunta on vain vuotta aikaisemmin katsonut, ettei kuluvaa vuotta koskenut vastaava indeksin jäädytys heikentänyt niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena (PeVL 47/2017 vp, s. 4). Nähdäkseni käsillä oleva arviointitilanne ei poikkea vuoden 2017 tilanteesta sillä tavoin merkityksellisesti, että nyt olisi syytä päätyä toiseen lopputulokseen arvioitaessa käsiteltävänä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta.

Edellä esitettyyn viitaten katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tosin kriittisenä huomautuksena voidaan todeta, ettei hallituksen esityksessä juurikaan vastata perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa ilmaisemiin huolenaiheisiin.

Hallituksen ehdotukseen sisältyy myös ehdotus toimeentulotuen perusosan määrän korottamisesta (3. lakiehdotus). Ehdotuksen tarkoituksena on turvata se, että toimeentulotuen perusosan taso nousee pysyvän lainsäädännön määräämän tasokorotuksen mukaisesti huolimatta kansaneläkeindeksin jäädyttämisestä (HE, s. 10). Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä etuuksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2, PeVL 47/2017 vp, s. 4). Ehdotusta voidaan sinänsä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa turvaa toteuttavana. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että tällaisen lainsäädännön voidaan arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 47/2017 vp, s. 4).

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että kansaneläkeindeksin jäädytys vaikuttaa myös sellaisten sosiaaliturvaetuuksien tasoon, joiden riittämättömyyteen Euroopan sosiaalista peruskirjaa val-

vova sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt kriittistä huomiota. Vuoden 2017 lausunnossaan perustuslakivaliokunta ilmoitti suhtautuvansa erittäin vakavasti Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoi, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta (PeVL 47/2017 vp, s. 5). Hallituksen esityksen perusteluissa esitellään kyllä sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoja osin niitä polemisoiden (HE, s. 12-15). Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mihin toimenpiteisiin valtioneuvosto on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottojen johdosta, ellei sellaiseksi katsota mainintoja joistakin yksittäisten etuuksien tasokorotuksista tai perustelujen ilmoitusta, jonka mukaan ”Suomi jatkaa rakentavaa vuoropuhelua komitean kanssa” (HE. s. 15). Koska kyse on viime kädessä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämisestä, tulisi asia ottaa valtioneuvostossa pikaisesti perusteellisen tarkastelun kohteeksi. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä tässä yhteydessä uudistaa tätä koskeva aikaisempi kannanottonsa.