Eva Ojala
Neuvotteleva virkamies

Perustuslakivaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp).

Esityksen tausta

Esityksellä toteutetaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä osana julkisen talouden tasapainottamistoimenpiteitä sekä työllisyyden lisäämistä. Esityksellä toteutetaan myös hallitusohjelman kirjaus lapsiperheiden toimeentulon parantamisesta. Hallitusohjelman mukaan nostetaan alle kolmevuotiaiden lapsilisää, lisätään lapsilisien yksinhuoltajakorotusta, ja korotetaan lapsilisää monilapsisille perheille.

Keskeinen sisältö

Indeksitarkistusten jäädytys

Esityksessä ehdotetaan, että tiettyihin kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottuihin etuuksiin ja etuuslakien rahamääriin ei tehdä indeksitarkistusta vuosina 2024–2027. Toisin sanoen niiden määrä säilyisi vuoden 2023 tasossa.

Indeksitarkistusten tekemättä jättäminen eli etuuksien tason jäädytys toteutettaisiin säätämällä määräaikainen, vuosina 2024-2027 voimassa oleva laki, *laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027*. Laki koskisi sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien vähimmäismäärää, kuntoutuslain mukaisen ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärää, työttömyysturvalain mukaisen peruspäivärahan, peruspäivärahan korotusosan ja lapsikorotuksen määrää, lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisia etuuksia, yleisestä asumistuesta sekä eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lakien mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaista opintorahaa, opintorahan huoltajakorotusta ja

oppimateriaalilisää, aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustuen perusosaa sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Ehdotetussa laissa mainittuja etuuksia ja etuuslakien rahamääriä ei tarkistettaisi kansaneläke- tai elinkustannusindeksillä vuosina 2024–2027.

Lisäksi eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asumistuessa huomioon otettavien lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määriä, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä ei tarkistettaisi vuosina 2024–2027. Näitä koskevat euromäärät pidettäisiin siten saman suuruisina kuin mitä niistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella (977/2022) eläkkeensaajan asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2023.

Indeksitarkistusten jäädyttäminen ei koskisi eläkkeitä sekä luopumistuen täydennysosaa, vammaisetuuksia, rintamalisiä, elatustukea, sotilasavustuksen perusavustusta sekä toimeentulotuen perusosaa.

Ehdotetun jäädytyksen soveltaminen on sidottu kansaneläkeindeksin muutokseen siten, että kansaneläkeindeksin saavuttaessa pisteluvun 2009 jonain lain voimassaolovuotena indeksitarkistusten jäädytys lakkaisi ja ehdotetussa laissa mainitut, jäädytyksen piirissä olevat etuudet ja rahamäärät nousisivat tämän jälkeen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että kansaneläke- ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädytyksen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseen tasoon voisi olla enintään 10,2 prosenttia. Toteutettavaa indeksitarkistusten jäädytystä ei kuitenkaan olisi tarkoitus kompensoida myöhemmin vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi.

Lapsilisän korotukset

Lapsilisälakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että neljännen ja sitä useamman lapsen lapsilisää sekä lapsilisän yksinhuoltajakorosta korotettaisiin 10 eurolla lastan kohden kalenterikuukaudessa. Lisäksi ehdotetaan, että alle kolmevuotiaasta lapsesta maksettavan lapsilisän määrää korotetaan 26 eurolla lasta kohden kalenterikuukaudessa.

Voimaantulo

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 54 §:n väliaikaisesta muuttamisesta olisivat voimassa 31.12.2027 saakka.

Vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Kansaneläkeindeksin kehitys on sidottu kuluttajahintojen kehitykseen, joten esityksen vaikutukset riippuvat tulevasta inflaatiokehityksestä. Esityksen pohjana on valtiovarainministeriön ennuste talouden ja kustannustason kehityksestä.

Ehdotettu lakisääteisten indeksitarkistusten tekemättä jättäminen alentaa julkisia menoja arviolta 384 milj. euroa vuonna 2027 (167 milj. euroa vuonna 2024).

Lapsilisän korotukset lisäävät valtion menoja vuositasolla n. 65 milj. euroa.

Esityksen yhteisvaikutukset: Yhteensä julkisten menojen arvioidaan alenevan n. 320 milj. euroa, josta valtion osuus 280 milj. euroa ja kuntien osuus 40 milj. euroa.

Taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin

Vaikutukset koskevat niitä henkilöitä ja kotitalouksia, jotka saavat jäädytyksen kohteena olevia kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin sidottuja etuuksia. Näiden henkilöiden ja kotitalouksien saamien etuuksien reaalinen taso laskee – kuitenkin enintään 10,2 prosenttia. Tosialliset vaikutukset vaihtelevat etuudensaajan tilanteesta riippuen. Indeksitarkistusten jäädytyksen vaikutus on sitä suurempi, mitä pitempään etuutta saadaan. Lisäksi jäädytyksen vaikutus kumuloituu, jos henkilö tai kotitalous, johon hän kuuluu, saa useampaa jäädytyksen piiriin kuuluvaa etuutta. Esityksen arvioidaan lisäävän toimeentulotuen käyttöä. Kaikista pienituloisimmilla henkilöillä tai kotitalouksilla käytettävissä olevat tulot eivät kuitenkaan välttämättä laske, sillä toimeentulotuki kompensoi muiden etuuksien menetystä.

Osin indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä aiheutuvaa ensisijaisten etuuksien reaalisen tason laskua kompensoivat lapsilisään ehdotetut korotukset. Lapsilisään esitetyt korotukset kohdistuvat niihin perheisiin, jotka tutkimusten valossa keskimäärin ovat muita useammin köyhyysriskissä eli yksinhuoltajaperheisiin, monilapsisiin perheisiin ja perheisiin, joissa on pieniä lapsia.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lakiehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 1–3 momenteissa säädetyn kannalta. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Lain 19 §:n 2 momentti puolestaan koskee perustoimeentulon turvaa. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lain 19 § :n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002), YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen (SopS 59/1991) sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) kannalta.

Lakiehdotusten vaikutuksia sekä suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin on tarkemmin käsitelty hallituksen esityksessä.

Perustuslain 19 §

Lakiehdotus ei koske perustuslain 19 § 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Indeksitarkistusten jäädytyksen vaikutuspiiriin kuuluvilla henkilöillä olisi edelleen vastaava oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen suojaan kuin aiemminkin.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa on lainsäätäjälle asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ks. myös PeVL 33/2004 vp, s. 2/I). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II).

Ehdotettu laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 koskee 19 § 2 momentissa mainituissa riskitilanteissa maksettavia perustoimeentuloa turvaavia etuuksia, kuten työttömyysturvaa sekä vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ja vanhempainpäivärahaa. Esitys ei muuta oikeutta kyseisiin etuuksiin, vaan kyse on etuuksien määrästä. Esityksen johdosta ei siten synny väliinputoajaryhmiä.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp).

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, ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3). Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3–4 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien heikennyksiä käsittelevien lausumiensa yhteydessä painottanut, että sosiaalisiin oikeuksiin puuttuvan sääntelyn arvioinnissa on annettava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon (ks. PeVL 11/2015 vp. ja PeVL 10/2015 vp.) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp.). Valiokunta on myös pitä-

nyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.). Samoin se on korostanut, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp).

Aiempien indeksijäädytysten yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka indeksijäädytyksen vaikutukset ovat yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuina suhteellisen vähäisiä, valiokunta pitää huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Samoin valiokunta on todennut, että indeksileikkausten yhteydessä on otettava huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp).

Esityksessä ehdotetaan tiettyjen kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien indeksitarkistusten jäädyttämistä. Indeksitarkistusten tekemättä jättäminen ei koskisi kansaneläkeindeksiin sidottuja eläkkeitä (vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet), jotka luonteeltaan on tarkoitettu turvaamaan etuudensaajan toimeentuloa pysyvästi. Jäädyttäminen ei myöskään koskisi vammaisetuuksia, jotka ainakin osin on tarkoitettu korvaamaan sairaudesta tai vammasta aiheutuvia kustannuksia. Lasten asemaa on huomioitu siten, että jäädytys ei koske elatustukea ja perhe-eläkettä. Lisäksi lapsilisään esitetään korotuksia. Korotukset on suunnattu siten, että ne kohdistuvat niille ryhmille, joiden köyhyysriski tutkimusten mukaan on suurin.

Esityksen mukaisen indeksitarkistusten tekemättä jättämisen taloudellinen merkitys ei yksilötasolla välttämättä näyttäydy kovin merkittävänä, mikäli asiaa arvioidaan yksittäisten etuuksien kautta sekä yksittäisenä vuotena. Toisaalta vaikutukset ovat erilaisia eri etuudensaajien ja kotitalouksien kohdalla. Osa esityksen piiriin kuuluvista etuudensaajista saa useampaa kuin yhtä etuutta, jolloin kumuloituva vaikutus on suurempi. Taloudellisen tilanteen kannalta myös sillä on vaikutusta, miten pitkään henkilö saa esityksen piiriin kuuluvia etuuksia. Toisaalta merkitystä on myös sillä, että ehdotettua indeksitarkistusten jäädyttämistä sovellettaisiin enintään siihen saakka, kun etuuksien reaalinen taso on laskenut 10,2 prosenttia – tämän enempää etuuksien reaalinen taso ei siis voisi missään tilanteessa laskea. Tarkistusten jäädyttäminen olisi väliaikainen, ei pysyvä toimenpide. Koska tulevaan inflaatiokehitykseen liittyy epävarmuutta eli inflaatio voi olla jonkin verran ennakoitua hitaampaa, on myös mahdollista, että jäädytyksen vaikutus etuuksien ja rahamäärien tasoon on pienempi kuin edellä mainittu takaraja. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti keskeinen tavoite on lisätä työllisyyttä ja tätä kautta parantaa ihmisten toimeentuloa.

Esityksessä on kuvattu ja arvioitu indeksitarkistusten tekemättä jättämisen sekä lapsilisän korotusten vaikutuksia itsenäisenä kokonaisuutena. Hallitus on syksyllä 2023 antanut eduskunnalle

muitakin sosiaaliturvaa koskevia esityksiä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa valmisteltu erillinen muistio[1], jossa kuvataan ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia erilaisten kotitalouksien tulonmuodostukseen.

Lisäksi on huomattava, että esityksen vaikutuspiiriin kuuluvilla henkilöillä on nyt ehdotetuista muutoksista riippumatta, edelleen toimeentulotuen perusosan tason säilyttämisen ansiosta vastaava oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen suojaan kuin aiemminkin. Kaikista pienituloisimmilla henkilöillä tai kotitalouksilla käytettävissä olevat tulot eivät laske, sillä toimeentulotuki kompensoi muiden etuuksien menetystä. Perustuslakivaliokunta on todennut usein, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Vähimmäismääräiset perusturvaetuudet ovat edelleen – ehdotetusta jäädytyksestä huolimatta – nettomääräisesti perustoimeentulotukea suuremmat ja niitä saavat henkilöt ovat lähtökohtaisesti oikean etuusjärjestelmän piirissä. Ehdotetut muutokset eivät siten aiheuta mitään periaatteellista muutosta viimesijaisen turvan ja perusturvaetuuksien välillä. Esitetyt muutokset tulevat kuitenkin jossain määrin lisäämään etuudensaajien toimeentulotuen tarvetta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp).

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. 12 artiklan 3 kohta velvoittaa jäsenvaltiot pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Sopimuksen 13 artiklan 1 kohta taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuissaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvan tasoa ja viimeisimmässä, 15.2.2023 julkaistussa ratkaisussa, se katsoi, että Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia.

Suomi on arvioinut vähimmäisturvan riittävyyttä toisin, koska Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kattava palvelujen ja sosiaalietuuksien kokonaisuus. Suomen sosiaaliturva koostuu kokonaisuudesta, johon kuuluvat vähimmäis- ja perusturvaetuudet sekä ansiosidonnaiset etuudet. Lisäksi näitä täydentävät erilaiset kustannusten korvaukset kuten asumistuet, lääkekorvaukset, lapsilisät ja vammaistuet. Myös palvelut ja maksukatot voidaan katsoa osaksi sosiaaliturvaa. Suomessa monet julkisesti tuotetut palvelut ovat maksuttomia tai niissä huomioidaan perheen tulotaso. Yksit-

[1] Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö 2023.

täisen sosiaaliturvaetuuden määrä ei siten välttämättä kerro ihmisen sosiaaliturvan kokonaistasosta. Esimerkiksi moni työmarkkinatuen saajista saa lisäksi asumistukea ja pienituloisimmat myös toimeentulotukea.

Komitea on todennut, että sosiaaliturvajärjestelmään tehtävät rajoitukset eivät ole välttämättä peruskirjan 12 artiklan 3 kohdan vastaisia. Rajoituksilla ei kuitenkaan saisi heikentää yhteiskunnan kaikkien jäsenten tosiasiallista sosiaalista suojelua sosiaalisilta ja taloudellisilta riskeiltä eikä muuttaa sosiaaliturvajärjestelmää perustason sosiaaliavustusten järjestelmäksi. Komitea on myös todennut, että koska talous ja sosiaaliset oikeudet liittyvät läheisesti toisiinsa, taloudellisiin päämääriin pyrkiminen ei ole 12 artiklan vastaista. Komitean tarkastelemalla kaudella sosiaaliturvaan tehtiin parannuksia (etuuksien tasokorotuksia) ja komitea katsoi, ettei voida todeta peruskirjan 12 artiklan 3 kohtaa loukatun.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Edelleen TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaisesti ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuuksia heikennettäessä.

YK:n TSS-komitea antaa TSS- sopimuksen säännösten tulkinnoista yleiskommentteja (general comments). Komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.

Komitean tarkasteleman ajanjakson jälkeen perusturvan tasoa on parannettu. Sairausvakuutuslain mukaisia vähimmäismääräisiä päivärahaetuuksia sekä Kelan kuntoutuslain mukaista vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa korotettiin vuoden 2019 alusta voimaan tulleella tasokorotuksella työmarkkinatuen tasolle. Seuraava korotus tehtiin vuoden 2020 alusta, jolloin vähimmäismääräisiä päivärahaetuuksia ja vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa korotettiin 20 eurolla kuukaudessa. Samoin työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa ja täyttä työmarkkinatukea korotettiin 20

eurolla kuukaudessa. Hallituskaudella 2019–2023 etuuksiin on tehty lakisääteiset indeksitarkistukset sekä kiihtyvän inflaation vuoksi tiettyjen kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien aikaistettu indeksitarkistus elokuussa 2022 etuudensaajien maksukyvyn turvaamiseksi.

Lisäksi ehdotettu indeksitarkistusten jäädytys olisi määräaikainen, jonka jälkeen palattaisiin voimassa olevan lain mukaiseen tarkistusmenettelyyn. Jäädytys ei myöskään koskisi toimeentulotukea, joka turvaisi kaikista heikoimmassa asemassa olevien toimeentuloa.

Yhteenveto

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole rajannut lausuntojen PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp yhteydessä yleisempiä julkisen talouden kestävyyteen liittyviä seikkoja perustoimeentulon turvaan liittyvien heikennysten hyväksyttävänä syynä. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta.

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Vaikka esitys heikentää jäädytyksen kohteena olevia etuuksia, säilyy oikeus saada toimeentulotukea ennallaan. Esityksen rajoituksille voidaan katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia toimeentulon turvan ehtoihin eikä ehdotetuilla muutoksilla olisi taannehtivia vaikutuksia. Toimeentulotuen perusosa on rajattu ehdotetun jäädytyksen ulkopuolelle, kuten aiemmissa etuuksien indeksijäädytyksiä koskevissa esityksissä. Aiemman käytännön mukaisesti indeksitarkistusten tekemättä jättämistä ei kompensoitaisi siinä vaiheessa, kun jäädytys päättyy. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä on otettu kantaa sellaisiin esityksiin, joilla indeksileikkausten kumuloituvat vaikutukset on voitu ottaa huomioon vuodeksi kerrallaan säädettäväksi esitettyjen lainmuutosten perusteella (PeVL 47/2017, PeVL 40/2018). Esityksessä ehdotettuun ratkaisuun jäädyttää etuudet useammaksi vuodeksi – kuitenkin siten, että lain soveltamisaika on sidottu etuuksien reaalisen tason alenemisen takarajaan - perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa.