Veli-Pekka Viljanen

HE 75/2023 vp laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 8.11.2023

Hallituksen esityksen mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027. Ehdotettu uusi laki koskisi sairausvakuutuslain mukaista päivärahaetuuksien vähimmäismäärää, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista 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 annetun lain mukaisia rahamääriä, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaisen opintorahan, opintorahan huoltajakorotuksen ja oppimateriaalisän määrää, aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustuen perusosan määrää sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Osassa indeksijäädytyksen piiriin kuuluvista etuuksista on kyse juuri perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisista etuuksista. Tällaisia ovat sairausvakuutuslain mukaiset päivärahaetuudet, kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaiset etuudet ja työttömyysturvalain mukaiset etuudet.

Osa indeksijäädytyksen piiriin kuuluvista etuuksista täyttää perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiset etuudet toteuttavat osaltaan kyseisen

perustuslain säännöksen julkiselle vallalle asettamia velvoitteita (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 71-72).

Yleisestä asumistuesta annetun lain ja eläkkeensaajien asumistuesta annetun lain mukaiset etuudet voidaan liittää tarkoituksiltaan perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettuun tehtävään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (ks. HE 309/1993 vp, s. 72).

Opintotukilain ja aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaiset etuudet puolestaan toteuttavat perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (ks. esim. PeVL 6/2015 vp, s. 2).

Ehdotuksia indeksin jäädyttämisestä edellä kuvattujen sosiaaliturvaetuuksien osalta on siten valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava etuudesta riippuen perustuslain 19 §:n 2 momentin, 19 §:n 3 momentin, 19 §:n 4 momentin ja 16 §:n 2 momentin kannalta.

Sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytykset ovat olleet aiemminkin perustuslakivaliokunnan arvioitavina (ks. esim. PeVL 25/2012 vp, PeVL 6/2015 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Aikaisempi valiokunnan tulkintakäytäntö toimii siten yhtenä lähtökohtana myös nyt tehtävälle indeksijäädytysten valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. Selkein ero aiempiin arvioitaviin indeksijäädytyksiin liittyy siihen, että niissä oli kyse lyhytaikaisesta vain vuoden kestävästä jäädytyksestä. Nyt sen sijaan ehdotetaan laissa lueteltujen etuuksien indeksijäädytyksen ulottamista vuoden 2024 alusta vuoden 2027 loppuun eli yhteensä neljäksi vuodeksi.

Perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössä ei yhteen vuoteen rajoitettuja indeksileikkauksia ole toistaiseksi pidetty ongelmallisena perustuslain näkökulmasta huolimatta siitä, että indeksileikkaukset heikentävät sosiaaliturvaetuuksien taloudellista arvoa, jonka säilymistä juuri etuuksien sitomisella esimerkiksi kansaneläkeindeksiin on tarkoitettu turvata. Keskeisenä perusteena valiokunnan käytännössä on ollut se, että ehdotettujen indeksijäädytysten vaikutukset ovat yksittäisten etuuksien kannalta tarkastellen suhteellisen vähäisiä (ks. esim. PeVL 47/2017 vp, s. 3, PeVL 40/2018 vp, s. 3).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsevät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71). Esimerkiksi vuosien 2017 ja 2018 valtiopäivillä

käsiteltyjen kansaneläkeindeksin jäädytyksen osalta valiokunta päätyi siihen, että jäädytykset eivät ”kokonaisuutenakaan arvioiden” heikentäneet niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa niin olennaisesti, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena (PeVL 47/2017 vp, s. 4, PeVL 40/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on kyllä todennut, että indeksileikkausten yhteydessä on lisäksi otettava huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Valiokunta jätti kuitenkin tältä osin kumuloituvan vaikutuksen seurantatehtävän valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3).

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan ehdotuksen tavoitteena on toteuttaa tavoitetta julkisen talouden tasapainottamisesta sekä työllisyyden lisäämistä (HE, s. 10). Esityksen vaikutusarvioissa ehdotuksen arvioidaan alentavan julkisia menoja yhteensä 167 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja 384 miljoonaa euroa vuonna 2027 (HE, s. 12). Indeksitarkistusten tekemättä jättäminen vahvistaisi esityksessä tehdyn arvion mukaan työllisyyttä 22 700 työllisellä, joskin ennusteeseen ilmoitetaan liittyvän epävarmuutta (HE, s. 29-30).

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 40/2018 vp, s. 2).

Siten julkisen talouden merkittävä epätasapaino voi sinänsä perustella nyt käsiteltävänä olevien sosiaaliturvaetuuksien tason jonkinasteista alentamista, kunhan sääntely ei kokonaisuudessaan vaaranna perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumista.

Kuten edellä on todettu, aikaisemmassa indeksijäädytyksiä koskevassa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut sitä, että indeksijäädytyksen vaikutukset ovat yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuna suhteellisen vähäisiä (ks. esim. PeVL 40/2018 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta antanut valtiosääntöisesti painoarvoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoltaan rajattu ja pitänyt suotavana määräaikaisia toimia (ks. PeVL 47/2017 vp, s. 4).

Tältä osin nyt esillä oleva arviointitilanne poikkeaa aikaisemmista indeksijäädytystilanteista, koska ehdotettu indeksijäädytys koskisi kyseisiä etuuksia lähtökohtaisesti neljän vuoden ajan, jolloin indeksijäädytysten kumuloituva vaikutus muodostuu yksittäisten etuuksienkin näkökulmasta varsin merkittäväksi. Lakiehdotukseen sisältyy tosin sen soveltamisaikaa koskeva rajaus, jonka mukaan lakia sovellettaisiin vain sen vuoden loppuun, jona kansaneläkeindeksin pisteluku olisi vähintään 2009. Esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseen tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia. Esityksen perustelujen mukaan tekemättä jätettäviä indeksitarkistuksia ei olisi myöskään tarkoitus korvata myöhemmin tehdyillä indeksikorotuksilla (HE, s. 1). Tämä merkitsee, että indeksijäädytyksen vaikutukset alentavat pysyvästi laissa tarkoitettujen etuuksien tasoa.

Vaikka yksittäisten etuuksien osalta indeksijäädytyksen merkitys vuositasolla onkin suhteellisen vähäinen, ei vastaavaa voida enää sanoa indeksijäädytyksen kokonaisvaikutuksesta yksilön näkökulmasta. Hallituksen esityksen (s. 14) mukaan esimerkiksi työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osalta jäädytyksen vaikutus vuonna 2027 olisi enimmillään noin 91 euroa kuukaudessa eli vuositasolla noin 1100 euroa.

Toisaalta esitöidensä ja perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoituksena ei ole turvata perustoimeentulon turvaa nykyisen lainsäädännön mukaisena tai tasoisena. Myöskään sosiaalisten oikeuksien heikentämiskieltoa ei ole pidetty meillä absoluuttisena, vaan kyse on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa kiellosta olennaisesti puuttua perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiseen. Valiokunnan käytännössä ei toistaiseksi ole esimerkkiä siitä, että jonkin voimassa olevan lain mukaisen sosiaaliturvaetuuden tason laskeminen olisi sellaisenaan muodostunut säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla perustuslainvastaiseksi.

Tosin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä voidaan pitää huolestuttavana sitä, että ehdotettu sääntely edelleen heikentäisi perustoimeentuloa turvaavien etuuksien tasoa, vaikka Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on esityksen perusteluissa esitetyllä tavalla pitänyt jo nykyisin Suomen perustoimeentuloturvaetuuksien tasoa liian matalana. Komitean mukaan esimerkiksi nyt ehdotetun indeksijäädytyksen piiriin kuuluvista etuuksista sairauspäivärahan, kuntoutusrahan ja työttömyysturvan peruspäivärahan taso on riittämätön Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan (oikeus sosiaaliturvaan) vaatimuksiin nähden (HE, s. 45). Indeksijäädytyksen ulottaminen ainakin näihin etuuksiin näyttäisi siten

ongelmalliselta sosiaalisen peruskirjan näkökulmasta sosiaalisen peruskirjan kansainvälisen valvontakäytännön valossa. Tätä seikkaa ei muuta muuksi se, että hallituksen esityksen perusteluissa todetaan Suomen arvioivana vähimmäisturva riittävyyttä toisin kuin sosiaalisten oikeuksien komitea eikä ilmoitus siitä, että Suomi ”jatkaa rakentavaa vuoropuhelua komitean kanssa” (HE, s. 45-46).

Mainittakoon, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 47/2017 vp, s. 5, PeVL 40/2018 vp, s. 4).