*Janne Salminen* 23.11.2023

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys 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)**

*Hallituksen esitys*

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027.

2. Perustuslakivaliokunta on 20.10.2023 lähettänyt asiantuntijoille valtioneuvoston laatimat sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnit asioissa HE 73/2023 vp, HE 74/2023 vp ja HE 75/2023 vp (PeVP 19/2023 vp, § 8). Lisää arviointeja esitysten työllisyysvaikutuksista on ollut tarkasteltavana osoitteesta https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta .

3. Esitykseen liittyen olen ollut 8.11.2023 perustuslakivaliokunnan kuultavana. Lisäksi olen antanut perustuslakivaliokunnan pyynnöstä tähän asiaan liittyen aikaisemmin erillisen kirjallisen lausunnon 16.11.2023.

*Kysymyksenasettelu*

4. Tarkastelussa on esityksiin HE 73-75/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusten arviointi (hallituksen esityksissä ja sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”) Suomen perustuslain 19.2 §:n kannalta. Asiantuntijoita on pyydetty myös arvioimaan, mitä merkitystä yhteisvaikutuksille tulisi antaa kunkin nyt arvioitavan esityksen arvioinnissa.

*Arviointia*

5. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, esim. PeVL 45/2017 vp). Tämä kohdistaa tarkastelua siihen, millaista puuttumista perustoimeentulon turvaan esitys merkitsee.

6. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt välttämättömänä, että perusteluissa tuodaan yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan (PeVL 47/2017 vp, PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp).

7. Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut, että otettava myös huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset (PeVL 47/2017 vp, myös PeVL 40/2018 vp).

8. Kolmanneksi perustuslakivaliokunta on vastaavassa yhteydessä tuonut esiin sen, että useiden samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (myös PeVL 47/2017 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp ja PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on katsonut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen *tai* arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 47/2018 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp).

9. Hyvin tuoreessa, näiltä valtiopäiviltä olevassa lausunnossaan PeVL 11/2023 vp valiokunta on lisäksi osana huomioita, jotka koskevat esityksen valmistelua, tuonut esiin, että siinä arvioitavana olleen esityksen kanssa samaan aikaan oli vireillä etuuksiin liittyviä muutosesityksiä, joilla voi olla heijastusvaikutuksia toimeentulotuen käyttöön. Lausunnossa on viitattu myös nyt tarkastelussa oleviin hallituksen esityksiin. Perustuslakivaliokunta on jo tuossa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kyseisessä esityksessä ole edes alustavasti arvioitu näiden esitysten yhteisvaikutuksia tai niiden valtiosääntöistä merkitystä. Se on katsonut, ettei tällaista arviointia ei sisälly myöskään sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun.

10. Sanotun perusteella on selvää, että nyt käsillä olevien esityksen valtiosääntöoikeudellisenkin arvioinnin tarpeisiin a.) tarvitaan paitsi yleisen tason mittareiden tarkastelua, myös leikkausten tosiasiallisten vaikutusten tarkastelua päätöksenteon tueksi. Samoin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nostettu esiin b.) kumuloituvien vaikutusten huomioon ottamisen merkitys ja tarve etenkin silloin, kun samaan aikaan on vireillä samansuuntaisia esityksiä.

11. Yleinen havainto yllä mainittujen lausuntojen taustalla olevien hallituksen esitysten tarkastelusta on, että tällaiset arvioinnit ovat olleet esityksessä verraten suppeita, suhteellisen kaavamaisia ja etenkin kumuloituvien vaikutusten arviointi on ollut vähäistä. Esimerkiksi HE 123/2017 vp, jota koskee PeVL 47/2017 vp tarkastelu on vaatimatonta, mutta sitä on jossain määrin kompensoinut Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kuuleminen tässä yhteydessä.

12. Lisäpuutteena nyt käsillä olevien hallituksen esitysten valmistelussa on se, että itse hallituksen esitysiin sisältyvät vaikutusarvioinnit ovat puutteelliset. Vaikutustenarviointi on tuotettu erikseen vasta eduskunnan tarpeisiin. Tämä merkitsee myös sitä, että esityksen valmistelun kestäessä, kuulemisvaiheessa ei ole voitu kohdennetusti saada tietoja ja siten kokonaiskuvaa täydennetyksi sidosryhmäkuulemisten avulla tähän liittyen.

13. Sanottua puutetta kompensoi nyt, mainittu eduskunnan käytössä oleva lausuntopyynnössä tarkoitettu aineisto. Ymmärtääkseni se on myös jossain määrin laadukkaampi kuin esimerkik-

si HE 123/2017 vp (tätä koskee PeVL 47/2017 vp) sisältynyt arviointi, koska siinä on pyritty SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin tukeutuen tarkastelemaan myös yhteisvaikutuksia, jonka puutetta mainitun hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kritisoitiin. Eduskunnalla on käytössään kokonaisvaikutusten arviointia esityksiin liittyen. Näiden tietojen tutkimusperustainen yhdistäminen esimerkiksi Perusturvan riittävyyden arviointiraportteihin eri ajoilta olisi tukenut kokonaisuuden ja vaikutusten arviointia myös tässä yhteydessä. Perusturvan riittävyyden arviointiraporteissa tuodaan runsaasti esiin seikkoja, jotka olisivat hyödyllisiä muutosten merkittävyyden hahmottamisen helpottamiseksi ja liittämiseksi kokonaisuuteen. Lisäksi mielestäni arvioinnista puuttuu melkeinpä kokonaan sen tarkastelu, mitkä mahdollisuudet niillä henkilöillä tai ruokakunnilla, joihin leikkaukset erityisesti kohdistuvat on tosiasiassa omin toimin vaikuttaa omaan taloudelliseen tilanteeseen ja tulojensa parantamiseen tai muuten sopeutua muutoksiin. Samoin kuten olen niin ikään tuonut esiin jo aikaisemmin, erityisesti suhteessa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimuksiin olisi ollut tarpeen sisällyttää arviointiin erilaisten toteutusvaihtoehtojen tarkastelua, esimerkiksi lasten tai vammaisten muuttuvan tilanteen osalta.

14. Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia koskevassa selvityksessä (2023, 65 sivua liitteineen) on vertailtu perusvaihtoehtoa ja ns. reformivaihtoehtoa toisiinsa. Sen tavoitteena on vuodelle 2024 esitettävien sosiaaliturvan muutosten vaikutusten hahmottaminen. Perusvaihtoehdossa etuudet ja tuloverotus esitetään nykylainsäädännön mukaisena ja vuoden 2024 tasoisena. Reformivaihtoehdossa on huomioitu työttömyysturvan osalta lapsikorotusten ja suojaosan poisto, työssäoloehdon pidentäminen, ansioturvan tason porrastus, omavastuuajan pidennys sekä lomakorvausten jaksotusten palautus. Yleisen asumistuen osalta on huomioitu ansiotulovähennyksen poisto, korvausasteen alennus, perusomavastuuprosentin korotus, Helsingin yhdistäminen 2 kuntaryhmään, tuen poisto omistusasujilta sekä perusomavastuun lapsen ja aikuisen kertoimien muutos. Lapsilisien osalta on huomioitu lapsilisän korotus neljästä ja tai useammasta lapsesta, yksinhuoltajakorotuksen korottaminen sekä alle 3-vuotiaiden lapsilisän korotus. Opintotukien osalta on huomioitu huoltajakorotuksen korotus sekä lainatakauksen korotus. Kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien indeksikorotusten jäädytys on huomioitu pois lukien eläkkeet, toimeentulotuki, rintamalisät, vammaisetuudet ja elatustuki. Indeksijäädytyksestä on otettu huomioon ennakoitu vaikutus vuoden 2024 osalta. Tuloverotuksen osalta on huomioitu kotitalousvähennyksen kotitalous-, hoito- ja hoivatyön määräaikaisen korotuksen jatko, työtulovähennyksen muutos, matkakuluvähennyksen omavastuun korotus, valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan korotuksen jatko sekä tuloveroasteikon indeksitarkistus. Selvityksessä on havainnollistavia esimerkkilaskelmia. Siinä ei ole eri toteutusvaihtoehtojen tarkastelua.

15. Ymmärrän kysymyksenasettelussa tarkoitettua aineistoa siten, että se osoittaa ainakin sen, että esitysten yhteiset muutosvaikutukset eivät ole luonnehdittavissa vähäisiksi. Lisäksi esimerkit konkretisoivat relevantilla tavalla kokonaisuutta.

16. Käsitykseni mukaan kysymyksenasettelussa tarkoitettu aineisto myös on sentapainen aineisto, jonka tarpeellisuutta perustuslakivaliokunta aikaisemmassa käytännössään on alleviivannut. Siinä on yhteisvaikutusten arviointia ja havainnollistavia esimerkkivaihtoehtoja. Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviossa (2023) kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien indeksikorotusten jäädytys on huomioitu pois lukien eläkkeet, toimeentulotuki, rintamalisät, vammaisetuudet ja elatustuki, mutta indeksijäädytyksestä on otettu huomioon ennakoitu vaikutus vain vuoden 2024 osalta. Siihen nähden, että indeksijäädytystä ehdotetaan pidemmälle ajalle, raportin käyttökelpoisuus on tältä osin

rajallinen. (Tämän liittyen olen myös itse aikaisemmassa lausunnossani viitannut siihen, että olisi perusteltua tarkastella mahdollisuutta toteuttaa indeksiin kohdistuvat toimet vuosittain.)

17. Käsitykseni mukaan nyt käsillä oleva arviointi siis sinänsä antaa kuvan esitysten vaikutuksista ja myös yhteisvaikutuksista käsillä olevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tarpeisiin. Ministeriö on paras vastaamaan siihen, onko saatavilla tähän tarpeeseen vielä paremmin vastaavia selvityksiä ja kokonaisarviointeja. Tarkastelemissani lähiaikana toteutetuissa vastaavantyyppisissä tilanteissa havaintojeni mukaan hallituksen esityksiin sisältyneet arvioinnit ovat vastaavaa tasoa tai paikoin myös tasoltaan itse asiassa vaatimattomampia. Tämä on tosin suhteutettava siihen, että myös esitykset ovat olleet tyypillisesti rajatumpia. Nyt käsillä oleva tilanne ei siten tältä osin välttämättä kuitenkaan merkittävästi poikkea perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsittelemistä tapauksista.

18. Osin kokonaisarvioinnin haasteellisuuteen ja kumuloituvien vaikutusten pidempiaikaiseen seuraamisen tarpeeseen liittyen valiokunta on siirtänyt niiden jatkoseurannan ja -tarkastelun erityisesti valtioneuvoston vastuulle aikaisemmassa käytännössään. Se on esimerkiksi kumuloituvien vaikutusten osalta todennut, että ”valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi”. Näin on esimerkiksi PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp, jossa viitataan PeVL 19/2016 vp ja PeVL 11/2015 vp). Tähän liittyen se on korostanut, että valtioneuvoston on tarkoin seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia ja etuusjärjestelmän muutosten kumulatiivisia vaikutuksia.

19. Käsitykseni mukaan myös nyt käsillä olevissa asioissa valtioneuvostolle tulisi osoittaa vastaava huolehtimisvelvollisuus ja myös vastuu seurata yksittäisen muutoksen vaikutuksia ja myös muutosten kumulatiivisia vaikutuksia.

20. Lisäksi kuten olen niin ikään aikaisemmin tuonut esiin, hallituksen esityksissä tuodaan esiin se, että muutos johtaa edunsaajia viimesijaisen turvan eli perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun tuen piiriin. Tämä on myös valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen seikka, joka tulee niin ikään ottaa huomioon myös siltä osin kuin seurataan muutoksen vaikutuksia. Siten valtioneuvoston tehtäväksi tulisi minusta asettaa tässä tilanteessa velvollisuus tarkoin seurata sitä, miten perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitetun turva kehittyy suhteessa muuhun perustuslain 19 §:n tarkoitettuun sosiaaliturvaan.

21. Siltä osin kuin valiokunta on lisäksi pyytänyt arvioimaan, mitä merkitystä yhteisvaikutuksille tulisi antaa kunkin nyt arvioitavan esityksen arvioinnissa, valiokunnan oma käytäntö käsitykseni mukaan kehottaa arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 47/2018 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Mainituissa lausunnoissaan se puhuu nimenomaan siitä, että vaikutusten tarkastelu tulisi olla mahdollisimman kokonaisvaltaista. Tämä vaatimus on suhteellisen yleinen ja jättää paljon avoimeksi, ja se on ensisijaisesti kohdennettu hallitukselle, mutta käsittääkseni se on sovellettavissa myös eduskuntatyöhön ja valiokunnan omaan toimintaan. Tällaista kokonaisvaltaista arviointia sen tulisi edellyttää myös mietintövaliokunnalta.