**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 23.11.2023***

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan kuuleminen koskee esityksiin HE 73-75/2023 vp sisältyvien lakiehdotusten yhteisvaikutusten arviointia (hallituksen esityksissä ja sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”) perustuslain 19,2 §:n kannalta. Asiantuntijoita pyydetään myös arvioimaan, mitä merkitystä yhteisvaikutuksille tulisi antaa kunkin nyt arvioitavan esityksen arvioinnissa.

Olen aikaisemmin ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana 8.11.2023 hallituksen esityksestä 75/2023 vp ja antanut siitä kirjallisen asiantuntijalausunnon. Olen lisäksi antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon valiokunnan vastaanottorahaa koskevan lisäkysymyksen johdosta 15.11.2023. Perustuslakivaliokunta ei ole pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksistä 73/2023 vp ja 74/2023 vp, joihin asiantuntijoille nyt esitetyssä asiantuntijapyynnössä viitataan. Käsiteltävänä olevassa ajassa en ole myöskään pystynyt perehtymään niihin tässä yhteydessä, joten lausun asiasta erityisesti hallituksen esityksen 75/2023 vp näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännön mukaan indeksileikkausten yhteydessä on otettava huomioon myös tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (esim. PeVL 47/2027 vp, s. 3, PeVL 40/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on korostanut valtioneuvoston velvollisuutta tarkoin seurata indeksin jäädytyksen vaikutuksia ja etuusjärjestelmän muutosten kumulatiivisia vaikutuksia (esim. PeVL 40/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut siitä, että 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. Valiokunnan mukaan samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen

esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (esim. PeVL 47/2017 vp, s. 3-4).

Hallituksen esityksessä mainitaan lyhyesti perustuslakivaliokunnan indeksijäädytysten kumuloituvia vaikutuksia koskevasta kannanotosta, mutta kysymys ohitetaan esityksessä hyvin lyhyesti ilman varsinaista asiaa koskevaa tarkastelua (HE, s. 48-49). Asiantuntijoille on toimitettu myös sosiaali- ja terveysministeriön muistio ”Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi”. Sen ongelmana hallituksen esityksen 75/2023 vp kannalta on, ehdotettujen vuosille 2024-2027 ajoitettujen indeksijäädytysten vaikutus on arvioissa otettu huomioon vain vuodelta 2024. Tähän nähden on pakko todeta, etteivät hallituksen esitys 75/2023 vp sekä sosiaali- ja terveysministeriön edellä mainittu muistio anna riittävää pohjaa arvioida ehdotettujen indeksijäädytysten ja muiden nyt ehdotettujen sosiaaliturvamenojen leikkausten yhteisvaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Toisaalta indeksijäädytysten kumuloituvien vaikutusten merkitys perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa ratkaisutilanteessa ei ole ongelmaton. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä ei löydy esimerkkiä tilanteesta, jossa johonkin perustuslaissa turvattuun sosiaaliseen perusoikeuteen liittyvän sosiaaliturvaetuuden heikentäminen olisi katsottu perustuslain kanssa ristiriidassa sen perusteella, että samaan aikaan olisi vireillä jokin muu sosiaaliturvaetuuden heikennysehdotus, jolloin ehdotusten yhteisvaikutuksen katsottaisiin merkitsevän yksilön perusoikeuksien kannalta kohtuutonta lopputulosta.

Perustuslakivaliokunta on toistaiseksi kohdistanut vaatimuksensa sosiaaliturvaleikkausten yhteisvaikutuksen huomioon ottamisesta nimenomaan valtioneuvostolle, johon se on kohdistanut myös vaatimuksen seurata tarkoin etuusjärjestelmän muutosten kokonaisvaltaisuutta. Pidän tätä linjaa perusteltuna ja se johtuu käsitykseni mukaan ensinnäkin siitä, että sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmisteluvastuu kuuluu valtioneuvostolle, jolla on parhaat mahdollisuudet koordinoida sosiaaliturvalainsäädäntöä ja ottaa huomioon myös lainsäädännön kokonaisvaikutuksia. Toiseksi se johtunee myös siitä, että hallituksen esityksen arviointitilanne perustuslakivaliokunnassa tarjoaa vain rajoitetun mahdollisuuden ylipäätään arvioida eri hallituksen esitysten yhteisvaikutuksia ja tehdä sitä koskevia valtiosääntöoikeudellisia johtopäätöksiä.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta ei voi siten itse suoraan vaikuttaa niihin asioihin, jotka tulevat sen käsittelyyn, vaan tämä määräytyy vakiintuneen ja

perustuslain esitöissä vahvistetun valtiosääntökäytännön (ks. HE 1/1998 vp, s. 126) ja osaksi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan.

Käsitykseni mukaan perustuslain 74 § merkitsee sitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon kohteena ovat nimenomaan sen käsiteltäväksi saatetut asiat, esimerkiksi hallituksen esitykset niihin sisältyvine lakiehdotuksineen. Perustuslakivaliokunnan tulee siten antaa lausuntonsa sen käsiteltävänä kulloinkin olevasta lakiehdotuksesta. Valiokunta ei voi valtiosääntöoikeudellisessa kannanotossaan jonkin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta perustaa tulkintaansa tai antaa ratkaisevaa merkitystä tämän lakiehdotuksen ulkopuolisille seikoille. Pidän valtiosääntöteoreettisesti hankalasti perusteltavissa olevana asetelmaa, jossa perustuslakivaliokunta pitäisi lakiehdotusta A perustuslain kanssa ristiriidassa olevana sen johdosta, että samaan aikaan vireillä olevien lakiehdotusten A, B ja C yhteisvaikutus näyttäytyisi perustuslain kannalta ongelmallisena, jos lakiehdotus A ei yksin tarkasteltuna olisi perustuslain kannalta ongelmallinen.

Toinen teoreettinen ongelma sisältyy yhteisvaikutuksen käsitteeseen ja sen suhteeseen yksittäisiin perusoikeuksiin. Käsiteltävänä oleva indeksijäädytys liittyy etuudesta riippuen joko perustuslain 19 §:n 1 momenttiin (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon), 19 §:n 2 momenttiin (oikeus perustoimeentulon turvaan), 19 §:n 3 momenttiin (lasten huolenpidosta vastaavien tukeminen), 19 §:n 4 momenttiin (oikeus asuntoon) tai 16 §:n 2 momenttiin (oikeus saada muuta kuin perusopetusta). Etuuksien yhteisvaikutus voi silti kohdistua samoihin henkilöihin, esimerkiksi lapsiperheisiin tai opiskelijoihin. Pidän kuitenkin perustuslain näkökulmasta hankalana tilannetta, jossa puuttuminen ehdotetulla tavalla perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviin etuuksiin katsottaisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi muiden kuin kyseiseen momenttiin kytkeytyvien sosiaaliturvaetuuksien muutosten johdosta.

Kolmas myös yhteisvaikutuksen arviointiin liittyvä ongelma koskee ylipäätään perusoikeuden toteuttamisen vähimmäistason määrittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole muodostunut kriteerejä sille, milloin jonkin perusturvaetuuden taso muodostuu niin alhaiseksi, että se ei enää täytä perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia. Vailla vastausta on toistaiseksi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa myös kysymys siitä, milloin perusturvaetuuksien heikennykset muodostuvat niin olennaisiksi, että ne ovat ristiriidassa perustuslain 19 §:n 2 momentin tai jonkin muun sosiaalisen perusoikeuden vaatimusten kanssa.. Tässä valiokunnan käytäntö eroaa selvästi Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean

valvontakäytännössä, jossa esimerkiksi peruskirjan 12 artiklasta (oikeus sosiaaliturvaan) on johdettu laskentasääntöjä perustoimeentuloturvaetuuksien vähimmäistasolle.