Valiokunnan lausunto PeVL 40/2018 vp– HE 160/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta (HE 160/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori Pasi Moisio, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Juha Lavapuro
- professori Pauli Rautiainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkeindeksistä annettua lakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Kansaneläkeindeksi jäädytettäisiin vuoden 2018 tasolle.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Kansaneläkeindeksin laskemisessa käytettävää jakajaa koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan kuitenkin vasta 1 päi-

vänä tammikuuta 2020. Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n kannalta. Perusteluissa tehdään lisäksi selkoa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklasta.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn sisältö ja tavoite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkeindeksi jäädytettäisiin vuoden 2018 tasolle. Muutos koskee kansaneläkettä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. Tällaisia muita etuuksia ovat muun muassa vammaisetuudet, rintamalisät, sairausvakuutuslain mukaiset vähimmäispäivärahat sekä työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus. Muutos koskee myös kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksien määräytymisperusteita sekä rahamääriä, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaa.

Lakiehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

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 (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).

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).

Valiokunta on huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäes-

sä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

Hallituksen esityksessä (s. 6) on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia eläke- ja muihin etuusmenoihin sekä julkiseen talouteen yleisemmin. Esityksessä on (s. 4) viitattu julkisen talouden suunnitelmaan, minkä lisäksi esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 17) on viitattu samankaltaisiin valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviin tekijöihin kuin mihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota arvioitaessa vuoteen 2018 kohdistuvaa indeksijäädytystä (PeVL 47/2017 vp, s. 3). Valiokunta ei tuolloin pitänyt asianmukaisena, ettei hallituksen esityksessä ollut tehty selkoa perusturvaan kohdistuvien säästöjen perusteluista. Asialla oli erityistä merkitystä taloudellisen tilanteen ollessa osin erilainen kuin se, jossa valiokunta oli arvioinut erilaisia ns. säästölakeja (ks. esim. PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp). Valiokunta pitää myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen perusteluja tältä osin puutteellisina.

Ehdotuksen vaikutukset

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). Nyt ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutukset ovat yksittäisten etuuksien kannalta tarkasteltuina suhteellisen vähäisiä. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin.

Indeksileikkausten yhteydessä on lisäksi otettava huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9—10) kuvattujen esimerkkitapausten valossa indeksin jäädytyksen vaikutukset kotitaloudelle voivat olla useita kymmeniä euroja. Yksittäisissä tapauksissa jäädytyksen kokonaisvaikutukset voivat siten olla tuntuviakin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu kansaneläkeindeksin jäädytys ei silti kokonaisuutenakaan arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena (ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta korostaa, että valtioneuvoston on tarkoin seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia ja eläke- ja etuusjärjestelmän muutosten kumulatiivisia vaikutuksia.

Viimesijainen turva

Ehdotettu kansaneläkeindeksin muutos vaikuttaisi myös toimeentulotuen perusosaan. Esitykseen sisältyy kuitenkin ehdotus toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta, jolla toimeentulotuen perusosan määrää korotetaan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin

kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon 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 (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I, PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta piti arvioitaessa vuoteen 2018 kohdistuvaa indeksijäädytystä (PeVL 47/2017 vp, s. 4) huolestuttavana, että ehdotetun lainsäädännön voitiin arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Nyt ehdotettu indeksin jäädytys ja vastaavasti perustoimeentulotuen tason nousu ehdotetulla tavalla eivät hallituksen esityksen (s. 17—18) mukaan muun muassa perusturvaetuuksiin tehtyjen tasokorotusten vuoksi merkitse sitä, että indeksijäädytyksestä johtuen entistä useampi henkilö tulisi oikeutetuksi toimeentulotukeen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettavat indeksijäädytykset kuitenkin yhdessä aikaisempien indeksileikkausten kanssa lisäävät pitkäaikaista tarvetta viimesijaiselle toimeentulotuelle. Valiokunta pitää siten tarpeellisena edelleen korostaa aiemmin perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisestä suhteesta lausumaansa.

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 12—15) on selostettu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklan sisältöä, Suomen sosiaaliturvaa koskevaa sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytäntöä sekä niitä perusteita, jotka valtioneuvoston käsityksen mukaan vaikuttavat Suomen eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa.

Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta toistaa suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 47/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk

jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala