

Asia: VN/20785/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista. Ehdotuksen mukaan indeksitarkistusta ei tehtäisi vuosina 2024–2027, joka tarkoittaisi eräiden etuuksien ja rahamäärien tarkistamatta jättämistä kyseisinä vuosina. Lait olisivat voimassa vuoteen 2027 saakka, mutta kuitenkin siten, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jättämisen vaikutus olisi enintään 10,2 prosenttia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläkkeensaajien asumistuesta annettua lakia siten, asumistuessa huomioon otettavia lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määriä ei tarkistettaisi vuosina 2024–2027. Lapsiperheiden tukemiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälakia siten, että 4. ja 5. sekä sitä useamman lapsen lapsilisää korotetaan. Myös lapsilisän yksinhuoltajakorotusta sekä alle kolmivuotiaiden lapsilisää ehdotetaan korotettavaksi.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. 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. Esityksessä tunnistetaan perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta keskeisenä kysymyksenä

se, ovatko sosiaaliturvaa koskevien muutosten perustelut perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan indeksileikkausten yhteydessä on otettava huomioon tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset sekä seurattava tarkoin indeksin jäädytyksen vaikutuksia (PeVL 47/2017 vp, s. 3–4, PeVL 40/2018 vp, s. 3). Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, että aiemmin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olleet indeksitarkistusten jäädyttämistä koskevat hallituksen esitykset ovat koskeneet vain yhdelle kalenterivuodelle tehtyjä indeksitarkistusten jäädytyksiä. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan indeksitarkistusten jäädyttämistä neljäksi kalenterivuodeksi vuosille 2024–2027. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan vaatimuksen tehtävien ratkaisujen kumuloituvien vaikutuksien huomioon ottamisesta sekä tehtyjen toimien vaikutusten tarkasta seurannasta, on nyt lausuttavana olevan esityksen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiselle arvioitava erityisen tarkasti. Lisäksi ottaen huomioon, että lähiaikoina lausuttavana on ollut useita samaan aihekokonaisuuteen kohdistuvia esityksiä, on sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten kokonaisvaikutusten arviointi erityisen vaikeaa, joka asettaa muutosten seurannalle erityisiä vaatimuksia. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ei ole esitetty toimenpiteitä tai ehdotuksia muutosten toimeenpanoon ja seurantaan. Tältä osin esitystä on ehdottomasti täydennettävä. Esityksen muita toteuttamistapoja koskevassa luvussa olisi myös tarkoituksenmukaista pohtia sitä vaihtoehtoa, että indeksien jäädyttämistä koskevat esitykset annettaisiin vuosittain erillisinä esityksinä, jotta kumuloituvien vaikutusten arviointia ja seurantaa olisi mahdollista toteuttaa jokaisen esityksen kohdalla erikseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään pitänyt huolestuttavana, että indeksijäädytysten vuoksi etuudensaajia ohjautuu viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen saajiksi (PeVL 47/2017 vp, s. 4). Nyt lausuttavana olevassa esityksessä tunnistetaan, että ensisijaisten perusturvaetuuksien indeksien jäädyttäminen voi aiheuttaa lisääntyvää toimeentulotuen tarvetta. Perusoikeuksien toteutumisen ja sosiaaliturvajärjestelmän systematiikan kannalta on huolestuttavaa, että oikeus sosiaaliturvaan painottuu yhä enenevässä määrin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen perustoimeentulotuen suuntaan. Tältä osin esityksen ehdotettujen muutosten vaikutusarviossa esimerkkikotitalouksiin olisi syytä mainita, että kaikki etuudensaajat tai kotitaloudet eivät ole oikeutettuja toimeentulotukeen ja, että vaikka esimerkki kuvaa keskimääräistä etuudensaajan tilannetta, se ei ota huomioon yksilöllisiä tilanteita. Ottaen huomioon hallitusohjelmassa oleva kirjaus toimeentulotukea tarvitsevien määrän puolittamisesta sekä toimeentulotuen velvoittavuuden mahdollisesta lisäämisestä, on perusteltua, että indeksijäädytystä koskevan esityksen yhteydessä mainittaisiin mahdolliset myöhemmin toimeentulotukeen esitettävät muutosehdotukset, koska tällä on erityistä merkitystä myös tämän esityksen vaikutusten arvioinnin kannalta ja etuudensaajien taloudellisen kokonaistilanteen hahmottamisen kannalta. Myös tämä puhuu sen puolesta, että indeksitarkistusten jäädyttämistä koskevat esitykset olisi perusteltua tehdä kalenterivuodeksi kerrallaan.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että etuuksien tasoa mitoitettaessa on johdonmukaista ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lisäksi todennut, että etuuksien tasoon melko lyhyen ajanjakson

kuluessa toteutettujen ja toteutettavien leikkausten yhteisvaikutus on otettava huomioon. (PeVL 32/2014 vp, s. 2) Jotta etuudensaajien ja perheiden toimeentuloedellytyksiin tehtävien etuusleikkausten kokonaisvaikutus sekä eri esitysten kumulatiiviset vaikutukset voidaan riittävällä tavalla ottaa huomioon, valtuutettu katsoo, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvät hallituksen esitykset tulisi mahdollisuuksien mukaan koota yhteen hallituksen esitykseen tai laatia lausuntokierrosta varten erillinen esitysten yhteisvaikutukset huomioiva vaikutusarviointimuistio. Esityksessä mainitaan, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee eduskunnalle toimitettavan erillismuistion eri muutosten yhteisvaikutuksista kotitalouksiin. Valtuutettu pitää kyseisen muistion laatimista erittäin kannatettavana ja toivoo, että erillismuistio olisi saatavilla jo lausuntokierrosvaiheessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulee tehdä osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia aina, kun on kysymys olennaisista vaikutuksista eri väestöryhmien yhdenvertaisuudelle. Lainsäädäntöhankkeen aikana olisi perustelua yhdessä relevanttien sidosryhmien kanssa tunnistaa ne ihmisryhmät, joihin valmisteltavan lainsäädännön voidaan olettaa olennaisella tavalla vaikuttavan. Näiden ryhmien osalta tulee tehdä etukäteisarviointia perusteellisemmat vaikutusarviointit niin välittömien kuin välillistenkin vaikutusten osalta. Olennaisuuden vaatimus tulee myös hahmottaa suhteessa kyseisten ihmisten elämään, eikä esimerkiksi suhteessa kyseisen ryhmän kokoon, sillä yhdenvertaisuusvaikutukset ovat usein merkityksellisiä juuri vähemmistöryhmien tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kannalta. Viranomaisen yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (yhdenvertaisuuslaki 5 §) ja julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite (perustuslaki 22 §) puoltavat systemaattista yhdenvertaisuusvaikutusarviointien laadintaa lainvalmistelussa. Tehokas ja kattava yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on erittäin keskeinen keino edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että YK:n vammaisyleissopimuksen sopimusosapuolena Suomen on osallistettava vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistamisvelvoite kattaa kaiken, mikä koskee suoraan tai välillisesti vammaisia henkilöitä. Osallistaminen edellyttää sopimusosapuolena olevilta valtiolta, että ne ovat järjestelmällisesti ja avoimesti yhteydessä vammaisia henkilöitä edustaviin järjestöihin, neuvottelevat niiden kanssa ja hyödyntävät niiden osaamista merkityksellisellä tavalla ja oikea-aikaisesti. Vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä ei pidä kuulla pelkästään näennäisesti tai muodollisuuden takia, vaan näkemyksille on annettava asianmukainen painoarvo.

Lopuksi valtuutettu toteaa, että lausunnonantajille tulee mahdollistaa riittävä aika lausunnon antamiseen erityisesti sellaisista hallituksen esityksistä, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka koskevat laajaa ihmisjoukkoa tai joilla on merkittäviä vaikutuksia ihmisten toimeentulon kannalta. Riittävällä lausuntoajalla edistetään hyvän lainvalmistelun toteutumista sekä hyvän hallintotavan noudattamista.

Kristina Stenman

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Marko Leimio

Erityisasiantuntija

Leimio Marko

Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto