

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**

Lausun asiassa ensisijaisesti esityksen säätämisympäristöperustelujen näkökulmasta, mutta otan kantaa myös muihin keskeisiin katsomiini yksinomaan oikeudellisiin seikkoihin.

Vaikutusarviointi

Vaikutusarvioinnin Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan –jaksossa on esitetty hyvin informatiiviset konkreettiset laskelmat esityksen vaikutuksista esimerkkitalouksiin.

Kyseessä olevan esitysluonnoksen ehdotukset vaikuttavat etuuden saajien ja heidän perheenjäsentensä perustuslain 19 §:n 1-3 momentin mukaisten perusoikeuksien toteutumiseen. Esitettyjen laskelmien perusteella useiden esimerkkitalouksien tulot tulevat vähenemään varsin huomattavasti erityisesti suhteutettuna etuuden määrään.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säännös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (Oikeusministeriön opas Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisu 2022:15). Oppaan mukaan (s. 26) perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan arvioinnissa tulee kuvata esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista.

Vaikutusarviointia tulisi täydentää arvioimalla kattavammin ehdotuksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Olen toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta antamassani lausunnossa (OKV/1654/21/2023) viitannut perustuslakivaliokunnan kannanottoihin perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten yhteisvaikutuksista ja siitä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia. Totesin pitäväni perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa tärkeänä, että lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen olennaisesti linkittyvät hallituksen esitykset saatetaan valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jää riittävästi aikaa.

Nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa on todettu (s. 10), että vaikutusarviot koskevat vain tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia eivätkä sisällä arviota ristikkäisvaikutuksista muiden hallituksen vuodelle 2024 linjaamien sosiaaliturvan muutosten kanssa, joista eduskunnalle annetaan syksyllä 2023 useita hallituksen esityksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee eri muutosten yhteisvaikutuksista kotitalouksiin erillismuistion, joka toimitetaan eduskunnalle hallituksen esitysten yhteydessä.

Pidän erillistä muistiota uudistusten yhteisvaikutuksista ongelmallisena. Vaikutusten arviointi tulisi olla itse esityksissä, jotta se olisi käytettävissä jo hallituksen esitystä valtioneuvoston istunnossa annettaessa sekä sen jälkeen julkisessa keskustelussa. Mikäli yhteisvaikutuksista annetaan eduskunnalle erillinen muistio, tulee huolehtia muistioon liittyvän julkisen ja eduskuntakeskustelun mahdollisuuden täysimääräisestä turvaamisesta.

#### Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esitysten laatimisosuissa (HELO) on todettu, että ”ehdotetut keinot tavoitteiden saavuttamiseksi on kuvattu esityksen jaksossa 4.1 (Keskeiset ehdotukset). Nyt käsillä olevassa jaksossa kuvataan ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että lausunnoissa ja muissa kuulemisissa esitettyjä keinoja kuvataan. Vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtoverailuun otetaan tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi.”

Esitysluonnoksen Muut toteuttamisvaihtoehdot –jaksossa on todettu ainoastaan, että hallitusohjelmassa tavoitellaan julkisen talouden tasapainottamista ja tähän liittyen on sovittu useista toimenpiteistä. Kansaneläkeindeksiin ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien tarkistusten jäädyttäminen vaalikaudeksi perustuu esitysluonnoksen mukaan hallitusohjelmaan, joten niiden osalta ei ole tehty vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia.

En pidä riittävänä pelkästään viittaamista hallitusohjelmaan, vaan jaksossa tulisi HELO-ohjeiden mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia keinoja. Erityisesti katson vaihtoehtoisten keinojen tarkastelun ja arvioinnin tärkeäksi esitysluonnoksesta ilmenevän lapsiperheköyhyyden ja sen lisääntymisen osalta.

Kyseistä jaksoa tulisi edellä mainituin tavoin täydentää.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on nähdäkseni varsin hyvin tunnistettu valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitykselliset seikat. Säätämisyjärjestysperusteluita on kuitenkin arvioni mukaan tarpeen vielä täydentää jäljempänä osoitettavin tavoin.

Olen antanut 7.9.2023 lausunnon (OKV/1654/21/2023) hallituksen esityksestä toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Lausunnessani olen tuolloin esiin tuomieni perusteiden nojalla pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta hyväksyttävänä tavoitteena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10) ja etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Nähdäkseni pitkäaikainen julkisen talouden tulojen ja menojen epätasapaino on oikeudellisesti hyväksyttyä ja perusteltua ottaa huomioon sosiaaliturvaa toteuttavien etuuksien mitoituksissa.

Lakiehdotuksia on arvioitu perustuslain 19 §:n 1-3 momentin kannalta sekä selostettu Euroopan sosiaalista peruskirjaa (SopS 78-80/2002) valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoja Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien tasosta. Lisäksi on käsitelty lapsen oikeutta sosiaaliturvaan myös YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) perusteella. Tältä osin tulisi arvioinnissa huomioida

myös se, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Esitysluonnosta ei ole tarkasteltu perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja

ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain mukainen toimeksianto on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa. Valiokunta on pitänyt lisäksi tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma otetaan huomioon myös rakenteellisia säästö- ja kehittämispäätöksiä tehtäessä. Valiokunta on korostanut erityisesti tarvetta tarkastella rakenteellisten säästö- ja kehittämispäätösten kokonaisvaikutuksia ja pitänyt tärkeänä, että päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä pyritään löytämään

perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja (PeVL 52/2014 vp).

Esitys on merkityksellinen myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) kannalta. Yleissopimusta valvova TSS-komitea kehotti maaliskuussa 2021 loppupäätelmässään Suomen seitsemänteen määräaikaisraporttiin Suomea sisällyttämään sosiaaliturvaa uudistettaessa takeet siitä, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittavat leikkaukset ovat myös säästötoimenpiteiden yhteydessä

muun ohella tarpeellisia ja oikeasuhteisia siinä mielessä, että muun politiikan hyväksyminen tai toimimatta jättäminen vahingoittaisi enemmän TSS-oikeuksia, leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti epäedullisessa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin ja että etuuden perusmäärä säilytetään sellaisena, joka mahdollistaa edunsaajien riittävän elintason. Komitea on kehottanut Suomea myös tutustumaan yleiskommenttiinsa nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä puheenjohtajansa kirjeeseen (2012) säästötoimenpiteistä (E/2013/22-E/C.12/2012/3, liite VI (B)). Nyt lausuttavana olevassa esityksessä olisi perusteltua arvioida myös ehdotettujen lainmuutosten suhdetta TSS-komitean kannanottoihin ja suosituksiin sekä määräaikaisraporteissa esitettyihin suosituksiin.

Lisäksi tulisi arvioida esityksen mahdolliset vaikutukset YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 27/2016) vahvistettuihin oikeuksiin.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sosiaaliturvan heikennyksiä koskevien hallituksen esitysten hyväksyttävyyden edellytyksenä korostuu riittävä vaikutusarviointi ja arvioinnin tulosten ottaminen huomioon säännösehdoituksissa ja sääätämisyjärjestysperusteluissa (ks. esim. PeVL 51/2017 vp, s. 4). Sääätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenevästi se, että etuuskien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon julkisen talouden tila ja julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitseva pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Lakiehdotukset vaikuttavat merkittävästi etuutta saavien henkilöiden ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Etuuskien reaalin taso laskee huomattavasti. Vaikutukset kohdistuvat pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin sekä vaikutukset kumuloituvat, mikäli henkilö tai kotitalous saavat kahta tai useampaa lakiehdotuksessa tarkoitettua etuutta. Vaikutukset ovat luonnollisesti sitä suurempia, mitä pidempään henkilö tai kotitalous saa etuutta tai etuuksia. Lisäksi hallituksen vuodelle 2024 linjaamien muiden sosiaaliturvan muutosten vaikutukset voivat kohdistua samoihin ihmisryhmiin, eikä näiden muutosten yhteisvaikutuksista ole edellä mainitusti vielä saatavilla arviota. Heikennyksen oikeasuhteisuuden arviointiin vaikuttaa kuitenkin se, että etuuskien reaalisien tason laskulle säädettäisiin enimmäismäärä eli 10,2 prosenttia. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön

mukaan heikennykset eivät saa tehdä perus- ja ihmisoikeuksia kokonaan merkityksettömiksi ja olennaiset heikennykset ovat perustuslain näkökulmasta ongelmallisia (PeVL 25/2012 vp).

Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi vielä täydentää kokoavalla arviolla ja johtopäätöksillä siitä, merkitsevätkö ehdotukset olennaista puuttumista perusoikeuksiin ja niiden toteutumiseen.

Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohtana on pidetty sitä, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen, ja että avun tarve olisi tällöinkin lyhytaikaista. Pidän edellä mainituista syistä ongelmallisena, että esityksessä arvioidaan toimeentulotuen tarpeen kasvavan. Toimeentulotuen menojen kasvu on huomioitu valtion ja kuntien menojen vaikutusarvioinnissa. Säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan kannanottoon siitä, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen. Lapsiperheiden osalta on myös todettu, että kaikki perheet eivät saisi ehdotettuja lapsilisän korotuksia ja toimeentulotuen tarve saattaa kasvaa. Lisäksi on otettava huomioon, että toimeentulotukea saavat perheet eivät hyödy lapsilisien korotuksista, koska lapsilisät huomioidaan tuloina toimeentulotuessa.

Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi vielä täydentää arvioimalla toimeentulotukeen turvautumisen tarvetta edellä esitettyjen seikkojen perusteella.

Säätämisyjärjestyskannanotossa on todettu, että ehdotetut muutokset noudattavat pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja. Säätämisyjärjestyskannanotossa tulisi vielä yksilöidä, miltä osin ehdotukset eivät noudata aikaisempaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä tai edellyttävät sen uudelleen arviointia.

## Lausuntomenettely

Lausuntoa on perjantaina 15.9.2023 pyydetty sunnuntaihin 24.9.2023 mennessä. Lausunnonle varattu aika on näin ollen ollut yhdeksän päivää, joihin sisältyy kaksi viikonloppua. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa on perusteltu budjettilakien valmisteluaikataululla.

Lausuntoajasta on ohjeita Säädosvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita. Ohje toimii myös vertailukohtana suunniteltaessa ja arvioitaessa hyvän säädosvalmistelun periaatteiden toteuttamista käytännössä. Ohjeen mukaan lausuntoaika on vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada. Säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys ovat lähtökohtana tarvittavaa lausuntoaikaa arvioitaessa. Vaikutusta on myös sillä, missä määrin lausunnon antajilla on ollut etukäteen tietoa ehdotusten sisällöstä ja miten ne ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa voineet niihin vaikuttaa. Lisäksi on myös syytä tiedostaa lausuntoajan merkitys kuulemisen avoimuuden ja aitouden kannalta. Lausuntoajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnon antajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu kannanotto. Jos lausuntoa pyydetään organisaatioilta, joiden sisäinen kannan muodostus ja päätöksenteko vaativat aikaa, tämä on syytä ottaa lausuntoajan pituudessa huomioon.

Lausuntoajan pituuden määrittelyyn vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön ja kuulemisen tavoitteisiin liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta ja oikeudellinen harkinta hyvästä lainvalmistelutavasta ja osallistumisoikeuksien toteuttamisesta. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevan ministeriön vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Hyvin lyhyet lausuntoajat ovat kuitenkin ongelmallisia hyvän lainvalmistelutavan ja perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien sekä lainsäätäjää ja hallitusvaltaa sitovan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteiden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Siksi perusteltuja syitä poiketa lainvalmisteluohjeiden

mukaisesta lausuntoajasta on perusteltua tulkita suppeasti. Sosiaaliturvan säästöjen yhteydessä tähän seikkaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Nyt kyseessä olevassa lausuntopyynnössä on lausunnon antamiseen ollut aikaa käytännössä viisi arkipäivää, mitä voidaan pitää ongelmallisena lausunnonantajien kannalta.

Tolmunen Irma  
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri