

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

1 ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa viitekohdassa mainitusta esitysluonnoksesta (myöhemmin esitys).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia sekä lapsilisälakia.

Esityksen mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027.

Tältä osin esitys liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa tavoitteena on julkisen talouden tasapainottaminen.

Lapsiperheiden tukemiseksi esitetään muutettavaksi lapsilisälakia korottamalla 4. ja 5. sekä sitä useamman lapsen lapsilisää, lapsilisän yksinhuoltajakorotusta sekä alle kolmivuotiaiden lasten lapsilisää.

2 LAUSUNTO

Esityksellä tavoitellaan säästöjä jäädyttämällä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien useiden etuuksien indeksikorotukset kolmeksi vuodeksi. Etuudet, joita esitys koskee, on lueteltu esityksen sivuilla 31–32.

Esitys on merkityksellinen perustuslain 19 §:n sääntelyn ja erityisesti sen toisen momentin kannalta. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Keskeistä esityksessä on näiltä osin se, miten esitetyt muutokset suhteutuvat PL 19 §:n 2 momentissa jokaiselle taattuun oikeuteen perustoimeentulon turvaan. Esityksen jaksossa 11 onkin arvioitu ehdotettujen lainsäädäntömuutosten suhdetta perustuslakiin ja muutoksen vaatimaa lainsäätämisyjärjestystä sekä tuotu esiin tarve asian saattamisesta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Näiltä osin esitys antaa minulle aihetta muutamaa havaintoon.

Esitykseen sisältyy asiaankuuluva arvio esityksen suhteesta perustuslakiin ja siinä käydään läpi perustuslakivaliokunnan kannanottoja ja Suomen perusturvan tasosta esitetyjä arviointeja. Esityksessä tuodaan esiin, että PL 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Toisaalta mainitaan myös perustuslakivaliokunnan näkemys, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp) ja että PL 19 § 2 mom. ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (PeVL 55/2015 vp).

Esityksessä selostetaan myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvovan Sosiaalisten oikeuksien komitean Suomelle antamia ratkaisuja sekä niitä näkemys- ja tulkintaeroja, joita komitean ja Suomen välillä vallitsee Suomen lainsäädännön antaman perusturvan tason riittävydestä. Sanottu komitea on antanut Suomelle moitteita perusturvan matalasta tasosta.

Asiaa on käsitelty myös sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistelevan valtioneuvoston asettaman parlamentaarisen komitean välimietinnössä (valtioneuvoston julkaisuja 2023:26). Siinä todetaan, että Suomen lisäksi käytännössä kaikki Euroopan maat ovat saaneet Euroopan neuvostolta moitteita perusturvan matalasta tasosta. Sen mukaan vähimmäisturvan riittävyden kansainvälisestä vertailusta on hankala tehdä tyhjentäviä johtopäätöksiä, koska eri maiden järjestelmät eroavat rakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Komitea esittää näkemyksenään kuitenkin, että eri raporttien mukaan perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso Suomessa on länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta. Se pitää perusturvan riittävän tason määrittelyä lopulta poliittisena päätöksenä.

Indeksikorotusten tarkoituksena on saattaa etuudet rahamääräisesti vastaamaan kohonneita elinkustannuksia, ja ne helpottavat pienituloisten ihmisten toimeentuloa. Samalla niiden voidaan

nähdä ainakin osaltaan edesauttavan esimerkiksi juuri Euroopan sosiaalisen peruskirjan asettamien veloitteiden täyttämistä tai saavuttamista, jolloin ainakin tähän nähden indeksien jäädyttäminen voi vaikuttaa päinvastaisella tavalla.

Esityksen mukaan indeksitarkistusten jäädyttäminen ei yksilötasolla yksittäisenä vuonna välttämättä näyttäydä taloudellisesti merkittävänä. Niiden kohdalla, jotka saavat yhtä useampaa etuutta, esityksen kumuloituva vaikutus on kuitenkin esityksen mukaan suurempi. Lisäksi esityksessä myönnetään muutosten tulevan jossain määrin lisäämään etuudensaajien tarvetta toimeentulotukeen eli viimesijaiseen toimeentulon turvaan. Tämän suuntaisista lainsäädäntöesityksistä on perustuslakivaliokunta ilmaissut aiemmin huolestuneisuutensa (mm. PeVL 47/2017 vp), mikä myös esityksessä tuodaan esiin.

Yhteenvetona esityksessä päädytään siihen, että esityksellä ei kuitenkaan olisi merkittävässä määrin vaikutuksia toimeentulon turvan tasoon. Se, miten tähän lopputulemaan on päädytty, jää kuitenkin epäselväksi.

Esityksessä on sinänsä tuotu esiin yhtäältä perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön perustuva johtopäätös tarkastelussa olevien indeksitarkistusten jäädyttämisen sallittavuudesta ja toisaalta perusturvan tasosta esitetyt Suomen valtion ja Sosiaalisten oikeuksien komitean eriävät näkemykset samoin kuin perusturvan riittävyuden arviointiryhmän kannanotot sekä perusturvan tasoon viime vuosina tehdyt korotukset. Näitä lähtökohtia ei mielestäni ole esityksessä kuitenkaan ainakaan selkeästi sovitettu yhteen arvioimalla konkreettisesti sitä, miten esitys kokonaisuudessaan suhteutuu Suomen perusturvan tasosta esitettyihin arvioihin.

Riittävän ja asianmukaisen perusturvan tason arviointi on kieltämättä haasteellista, mitä osoittavat myös Sosiaalisten oikeuksien komitean ja Suomen valtion edellä mainitut näkemyserot. Asian kokonaisarviointia ja samalla myös nyt esitettyjen indeksikorotusten jäädyttämisen merkitystä asiaan on omiaan vaikeuttamaan mielestäni myös se, että vireillä on samanaikaisesti muitakin perusturvaan vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita.

Esityksen mukaan indeksitarkistukset olisi tarkoitus jäädyttää ajalle 2024–27. Esitys sisältää toki varauman, että tarkistusten jäädyttämistä sovellettaisiin enintään siihen saakka, kun etuuksien reaalin taso on laskenut 10,2 %. Tekemättä jätettävää indeksitarkistusta ei kuitenkaan olisi tarkoitus korvata myöhemmin tehtävillä indeksikorotuksilla, vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi (s. 9). Indeksimenettelyyn paluu edellyttää esityksen mukaan sitä, että etuuksien ja niiden rahamäärien taso on vahvistettava etuuslaeissa.

Kun vuoden 2018 kansaneläkeindeksi jäädytettiin aikanaan vuoden 2017 tasolle, hallituksen esityksessä (HE 123/2017 vp, s. 18) todettiin, että koska indeksikehitystä on vaikea arvioida ennakolta kovinkaan pitkälle, on kansaneläkeindeksin jäädyttämisen osalta valittu toimintatapa, jossa indeksin jäädytyksestä tehdään vuosittain oma hallituksen esityksensä, vaikka perusratkaisu pohjautuukin hallitusohjelman kirjaukseen. Esityksessä todettiin menettelyn varmistavan sen, että

vaikutukset voidaan arvioida mahdollisimman tarkkaan kullekin vuodelle. Samalla perustuslaillinen arviointi on mahdollista toteuttaa mahdollisimman ajankohtaisiin arvioihin pohjautuen.

Indeksikehityksen ennalta arvioiminen ei liene nykyisin ainakaan olennaisesti helpompaa. Esitykseen ei sisälly mainintaa vaikutusten seurannasta. Nyt esitetty muutos sisältää useiden etuuksien indeksien jäädytyksen. Mielestäni jatkovalmistelussa voisi olla paikallaan vielä arvioida, edellä esiin nostetut vaikutusten arvioinnin haasteetkin huomioon ottaen, olisiko nytkin mahdollista päätyä samantyyppiseen menettelytapaan kuin kansaneläkeindeksiä jäädytettäessä, jolloin esityksen vaikutuksia yksilöiden asemaan seurattaisiin ja arvioitaisiin ensimmäisen vuoden jälkeen. Näin saatettaisiin esimerkiksi havaita, mikäli jonkin etuuden kohdalla esityksen taloudelliset vaikutukset ovat kohdentuneet ennakoitua voimakkaammin etuuden saajien talouteen, ja reagoida niihin. Samalla olisi mahdollista tehdä myös muutosten perustuslaillista arviointia ajankohtaisten tietojen ja arvioiden perusteella.

Apulaisoikeusasiamies

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Juha Niemelä

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja;

Esittelijäneuvos Juha Niemelä