

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta (HE 70/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Raija Huhtanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälakia poistamalla lapsilisän indeksisidonnaisuus.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lapsilisien indeksisidonnaisuutta koskevan lainmuutoksen ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 19 §:n sosiaaliturvaa koskevien säännösten näkökulmasta. Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus

Lapsilisälaissa säädetään alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten valtion varoista maksettavasta lapsilisästä. Lapsilisä toimii tulontasauksena lapsiperheiden ja lapsettomien kotitalouksien välillä. Lapsilisää maksetaan perheelle lapsesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi, ja se on lapsikohtainen, kaikille lapsiperheille maksettava etuus.

Lapsilisälain 21 §:n muuttamisesta annetulla lailla lapsilisä sidottiin kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin maaliskuussa 2011. Hallituksen esityksessä on kyse tämän säännöksen kumoamisesta, mikä siis merkitsee lapsilisän indeksisidonnaisuudesta luopumista. Ehdotettu muutos ei ole väliaikainen, vaan pysyvä. Kyseessä on säästölakiehdotus, joka perustuu julkisen talouden heikkoon tilaan.

Vuonna 2012, eli vuosi lapsilisän indeksisidonnaisuuden säätämisen jälkeen, lapsilisälain 21 §:ää muutettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella väliaikaisesti siten, että lapsilisien indeksitarkistuksia ei toteuteta vuosina 2013—2015.

Arviointi

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 19 §:n kannalta. Sen 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöissä säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä mainittiin lapsiperheiden tukeminen lapsilisien kautta (HE 309/1993 vp, s. 71—72).

Esityksellä tavoitellaan valtiontalouden säästöjä. Ehdotetun indeksijäädytyksen käytännön vaikutukset ovat riippuvaisia yleisestä ansiokehityksestä. Hallitus arvioi, että ehdotuksesta kertyy säästöä vuosina 2016—2019 yhteensä 64,4 miljoonaa euroa. Lopulliset säästövaikutukset riippuvat kuitenkin tulevasta inflaatiokehityksestä ja lapsimäärien muutoksista, joten arvioitun säästön määrä on suuntaa-antava. Siihen vaikuttaa myös se, missä määrin indeksisidonnaisuuden poistaminen lisää tulevana vuosina turvautumista toimeentulotukeen.

Esityksen perustelujen mukaan lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistaminen ei vaikuta kaikkien pienituloisimpien toimeentulotukea saavien lapsiperheiden tulotasoon sillä edellytyksellä, että toimeentulotukeen tehdään täysimääräiset indeksitarkistukset. Pienempi lapsilisä korvautuu tällöin hieman suurempana toimeentulotuen määränä.

Indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta aiheutuvia vaikutuksia lapsiin ja lapsiperheisiin arvioidaan hallituksen esityksen perusteluissa, mutta vain keskiarvojen valossa. Arvioissa on otettu myös huomioon verotuksen lapsivähennyksen päättyminen vuoden 2017 lopussa. Perustelujen mukaan pelkästään indeksisidonnaisuuden poistamisen vaikutus lapsilisää saavien kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin jää keskimäärin melko pieneksi. Monilapsisilla, pienituloisilla ja yksinhuoltajatalouksilla lapsilisien osuus tuloista on keskimääräistä suurempi, käytännössä noin 9—12 prosenttia. Indeksisidonnaisuuden lakkauttamisen ja verotuksen lapsivähennyksen

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2015 vp

poistumisen arvioidaan yhdessä kasvattavan lapsiperheiden pienituloisuusastetta 0,3 prosenttiyksikköä. Lapsilisätalouksien käytettävissä olevat nettotulot supistuvat yhteisvaikutuksen johdosta keskimäärin 0,3 prosenttia. Tätä enemmän, 0,8 prosenttia, ne supistuvat silloin, kun kotitaloudessa on vähintään neljä lasta. Yksinhuoltajatalouksien tulot vähenevät 0,5 prosenttia ja kotitalouksien pienituloisimpaan kymmenykseen kuuluvien lapsiperheiden tulot 0,4 prosenttia.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvan käsitteeseen liittyen katsottu, että se on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2012 arvioidessaan lapsilisän indeksidonnaisuuden määräaikaista poistoa, että sama periaate koskee myös perustuslain 19 §:n 3 momentin suhdetta voimassa oleviin tukijärjestelmiin (ks. PeVL 25/2012 vp). Valiokunta totesi tuolloin, että julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista.

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). Nämä seikat soveltuvat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan tukemisvelvoitetta koskevien etuuksien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta voidaan siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Sääntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että nyt ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä eivätkä ne heikennä olennaisesti lapsiperheiden asemaa. Sinänsä huolestuttavaa kuitenkin on, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Osataan tätä kompensoi se, että lapsilisä otetaan toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n mukaisesti tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, joten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta indeksijäädytys ei vaikuta lopulliseen tulotasoon. Lapsilisän tasoon vaikuttavista indeksikorotuksista luopuminen ei kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (ks. myös PeVL 25/2012 vp).

Valiokunta huomauttaa, että edellä todettuun arvioon on vaikuttanut se, että Suomen talouden tila on olennaisesti heikentynyt. Valiokunta on tuoreessa yliopistolakia koskeneessa lausunnossa antanut valtiosääntöisesti painoarvoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoltaan rajattu (PeVL 10/2015 vp). Myös lapsilisän osalta olisi perustuslakivaliokunnan mielestä suotavaa, että indeksin poisto toteutettaisiin määräaikaisena toimenä. Valiokunnan mielestä hal-

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2015 vp

lituksen tulee myös huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohutuuttomaksi (ks. PeVL 32/2014 vp). Valiokunta myös toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla.

Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä, että tämänkaltaisen lainsäädännön yhteydessä perusteluissa tuodaan yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan (ks. myös PeVL 32/2014 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen