

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 123/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Pekka Humalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori Pasi Moisio, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- tutkimuspäällikkö Jussi Tervola, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista. Esitykseen sisältyy myös ehdotus kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja kolmen muun lain muuttamisesta. Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Kansaneläkeindeksin laskemisessa käytettävää jakajaa koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan kuitenkin vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2017 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa 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 lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Säätelyn sisältö ja tavoite*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansaneläkeindeksi jäädytetään pysyvästä lainsäädännöstä poiketen vuoden 2017 tasolle. Muutos koskee kansaneläkkeitä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. Tällaisia muita etuuksia ovat muun muassa vammaisetuudet, rintamalisät, työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus. Muutos koskee myös kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksien määräytymisperusteita sekä rahamääriä, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaa. Eräisiin veteraanietuuksiin ehdotetaan tehtäväksi tasokorotus (4.—6. lakiehdotukset).

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 perustoimeentuloturvaan 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, PeVL 33/2004 vp, s. 2/I). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2).

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 kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I, ks. myös 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 käytettäessä. 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).

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2017 vp

Hallituksen esityksessä (s. 6) on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia eläke- ja muihin etuusmenoihin sekä julkiseen talouteen yleisemmin. Sosiaali- ja terveysministeriö on esityksen eduskuntakäsittelyssä täsmentänyt näitä arvioita. Esityksessä on (s. 4) viitattu julkisen talouden suunnitelmaan, minkä lisäksi esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 19) mukaan käsillä olevassa taloudellisessa tilanteessa valtiontalouden säästösyiden on arvioitu riittävän perustelevaan ehdotettu indeksin jäädytys. Tarve säästötoimille on hallituksen esityksessä kuitenkin esitetty kaikkiaan kovin ylimalkaisesti.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn taustalla voidaan arvioida olevan esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 ilmeneviä, valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyviä tekijöitä. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, ettei hallituksen esityksessä ole tehty selkoa tällaisista tai muista perusteluista nyt ehdotetuille perusturvaan kohdistuville säästöille. Asialla on erityistä merkitystä taloudellisen tilanteen ollessa osin erilainen kuin se, jossa valiokunta on viime aikoina arvioinut erilaisia ns. säästölakeja (ks. esim. PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp).

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

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että ehdotetun kaltaisen lainsäädännön yhteydessä perusteluissa tuodaan yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksessä onkin kuvattu joitakin tällaisia soveltamistapauksia. Esityksen mukaan (s. 7) esimerkiksi vuonna 2018 työtön kahden aikuisen ja kahden lapsen työmarkkinatukea saava kotitalous menettää 56,34 euroa kuukaudessa verrattuna vuoden 2001 indeksilain mukaiseen korotukseen. Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä olisivat kuitenkin myös tiedot siitä, onko perusteluissa esitetyissä tapauksissa kyse esimerkiksi mahdollisimman suurista tai keskimääräisistä vaikutuksista.

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).

Perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena toistaa käsityksensä siitä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta huomauttaa, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan täl-

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2017 vp

laisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu kansaneläkeindeksin jäädytys ei kokonaisuutenakaan arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntelyä olisi pidettävä perustuslain vastaisena. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu muutos on tarkoitettu pysyväksi siinä mielessä, ettei muutosta ole tarkoitus kompensoida myöhemmin. Valiokunta on antanut valtiosääntöisesti painoarvoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoaltaan rajattu (PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja pitänyt suotavana määräaikaista toimia (PeVL 11/2015 vp, s. 3). Tältä kannalta vailla merkitystä ei ole, että hallituksen esityksessä annettujen (s. 18) tietojen valossa mahdollisia tuleviin vuosiin kohdistuvia kansaneläkeindeksin jäädytyksiä arvioidaan perustuslaillisesti mahdollisimman ajankohtaisiin arvioihin pohjautuen.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että valtioneuvoston on tarkoin seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että etuuksien rahamääriin vaikuttavien muutosten lisäksi merkityksellisiä ovat myös esimerkiksi erilaisten asiakasmaksujen muutokset (ks. esim. PeVL 21/2016 vp). Valiokunta korostaa vaikutusarvioinnin merkitystä ja tarvetta kumuloituvien vaikutusten arviointiin esimerkiksi mikrosimuloinnin keinoin.

### *Viimesijainen turva*

Ehdotettu kansaneläkeindeksin muutos vaikuttaisi myös toimeentulotuen perusosaan. Toimeentulotuen laissa säädettyä perusosan tasoa ehdotetaan kuitenkin erikseen korotettavaksi vuonna 2018. Ehdotuksen mukaan yksin asuvan aikuisen laissa säädetty perusosa nousisi 455,00 eurosta 459,22 euroon.

Muutos nostaa perustoimeentulotuen tasoa suhteessa perusturvaetuuksiin. Hallituksen esityksen (s. 8) mukaan perusturvaetuuksien alentaminen sekä toimeentulotuen samanaikainen korottaminen on jo lisännyt riippuvuutta toimeentulotuesta entistä useammassa elämäntilanteissa. Lisäksi vuodelle 2018 ehdotettujen muutosten vaikutuksen toimeentulotuella siirtymiseen arvioidaan olevan muutama sata kotitaloutta. Syynä tälle on ennen muuta työmarkkinatuen indeksijäädytys.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua 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 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta pitää tältä kannalta huolestuttavana, että ehdotetun lainsäädännön voidaan arvioida ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitettua toimeentulotuen saajiksi.

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2017 vp

### *Euroopan sosiaalinen peruskirja*

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa veloitetaan sopimuksen osapuolina olevia valtioita muun muassa luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä. Sopimuksen 13 artiklassa turvataan muun muassa oikeus sosiaaliavustukseen.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuihinsa käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa. Hallituksen esityksessä on erityisesti tarkasteltu vuonna 2016 annettua ratkaisua, jonka mukaan eräät Suomen perusturvaetuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa.

Hallituksen esityksessä (s. 15—17) on lisäksi tehty selkoa niistä perusteista, jotka valtioneuvoston käsityksen mukaan vaikuttavat Suomen eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Esityksessä (s. 17) todetaan kuitenkin myös, että Suomen perusturvaetuudet ovat vuodesta 2015 lähtien kehittyneet komitean päätöksen jälkeen pääosin toiseen suuntaan kuin mihiin komitean päätös antaisi aiheita.

Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta suhtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 21.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä sin  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Leena Meri ps (osittain)  
jäsen Outi Mäkelä kok  
jäsen Juha Rehula kesk  
jäsen Wille Rydman kok

**Valiokunnan lausunto PeVL 47/2017 vp**

jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Matti Torvinen sin  
varajäsen Mats Löfström r  
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala