

Perustuslakivaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eva Ojala, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Helminen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Tiina Järvinen, sisäministeriö
- finanssineuvos Jukka Mattila, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN 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.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkisteta siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024—2027. Ehdotettu laki koskee sairausvakuutuslain mukaista päivärahaetuuksien vähimmäismäärää, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärää, työttömyysturvalain mukaisen peruspäivärahan, peruspäivärahan korotusosan ja lapsikorotuksen määrää, lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisia etuuksia, yleisestä asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaisen opintorahan, opintorahan huoltajakorotuksen ja oppimateriaalisien määrää, aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustuen perusosan määrää sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Lisäksi eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti siten, että asumistuessa huomioon otettavien lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määriä, keskimäärisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä ei tarkisteta vuosina 2024—2027.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta 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. Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1, 3 ja 4 momentin sekä 16 §:n 2 momentin kannalta.

(3) Perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin arvioinut sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädetyksiä (ks. esim. PeVL 25/2012 vp, PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Valiokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö on siten merkittävä lähtökohta myös nyt tehtävälle indeksijäädetysten valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että erona aikaisemmin arvioituihin indeksijäädetyksiin nyt ehdotetaan laissa lueteltujen etuuksien indeksijäädetyksen ulottamista vuoden 2024 alusta vuoden 2027 loppuun eli yhteensä neljäksi vuodeksi. Aikaisemmin nyt ehdotetun kaltaiset indeksijäädetykset on tyypillisesti toteutettu vuodeksi kerrallaan (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Kuitenkin on arvioitu myös toisentyypisiä indeksijäädetyksiä (PeVL 34/1996 vp).

(4) Nyt ehdotettavaa indeksitarkistusten jäädytystä ei ole tarkoitus kompensoida myöhemmin vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi. Tältä osin sääntelytapa on samankaltainen kuin mitä perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

Sääntelyn tavoite

(5) Hallituksen esityksen mukaan viimeisen noin 15 vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Velkaantumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää esityksen mukaan julkisen talouden vahvistamista. Esityksellä pyritään sen perustelujen mukaan tasapainottamaan julkista taloutta ja lisäämään työllisyyttä. Esityksessä viitataan muun muassa siihen, että huoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen sektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja julkiseen talouteen on syntynyt mittava rakenteellinen alijäämä. Esityksessä ehdotetun indeksitarkistusten tekemättä jättämisen arvioidaan alentavan julkisia menoja noin 384 miljoonaa euroa vuonna 2027. Ehdotetut korotukset lapsilisiin puolestaan lisäävät valtion menoja vuositasolla noin 65 miljoonaa euroa. Esityksen on arvioitu enimmillään vahvistavan julkista taloutta 320 miljoonalla eurolla.

(6) Indeksitarkistusten tekemättä jättäminen vahvistaa hallituksen esityksessä esitetyn valtiovarainministeriön arvion mukaan työllisyyttä 22 700 työllisellä. Vaikutukset riippuvat kuitenkin muun muassa tulonsiirtoihin kohdistuvien uudistusten ja indeksitarkistusten jäädyttämisen yhteisvaikutuksista.

(7) Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). 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 perustoimeentuloturvaetuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

(8) Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan 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).

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä esitetyillä, julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin kuten rakenteelliseen alijäämään liittyvillä seikoilla, voidaan sinänsä perustella indeksitarkistusten tekemättä jättämistä (ks. myös PeVL 40/2018 vp).

(10) Ehdotetun sääntelyn tavoite työllisyyden lisäämisestä kiinnittyy lisäksi perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämisvelvollisuuteen. Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Säännöksessä ei ole otettu kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan (vrt. HE 309/1993 vp, s. 68). Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetyt arviot työllisyyden vahvistumisesta lakiesityksellä voidaan katsoa olevan

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

merkitystä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisen työllisyyden edistämisvelvoitteen kannalta (ks. PeVL 32/2022 vp, kpl 3).

Ehdotuksen vaikutukset

(11) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 13—29) tarkastellaan esityksen vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Perustuslakivaliokunnan käytössä on lisäksi ollut sosiaali- ja terveysministeriön muistio vuodelle 2024 esitettyjen toimeentuloturvamuuutosten yhteisvaikutuksista kotitalouksien tulonmuodostukseen.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun indeksijäädytyksen monivuotisuus vaikuttaa ehdotuksen vaikutusten arviointiin. Hallituksen esityksessä käytetään talouden ja kustannustason kehitystä arvioitaessa valtiovarainministeriön ennustetta, jonka mukaan kansaneläkeindeksin 10,2 prosentin kasvu arvioidaan saavutettavan vuonna 2026, jolloin vuoden 2027 alussa tehtäisiin ennusteen luvuilla osittainen indeksikorotus 0,4 prosenttia. Valiokunta ei pidä nyt ehdotetun indeksijäädytyksen pitkää ajallista kestoa sellaisenaan aivan ongelmattomana.

(13) 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 40/2018 vp, s. 3, PeVL 45/2017 vp, s. 3). Nyt ehdotettujen muutosten vaikutukset yksittäisiin tukiin voivat olla useita kymmeniä euroja kuukaudessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutuksia ei voi kuvailla suhteellisen vähäisiksi (vrt. PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 3). Etuuksien jäädytyksen kokonaisvaikutukset voivat hallituksen esityksen ja muun saadun selvityksen perusteella olla tuntuviakin erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa kotitalous saa useampaa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista oikeutta toteuttavaa etuutta, joihin ei ehdotuksen mukaan tehdä indeksitarkistusta.

(14) Sääntelyn vaikutuksia rajaavat kuitenkin lakiehdotuksiin sisältyvät säännökset, jonka mukaan lakeja sovelletaan vain sen vuoden loppuun, jona kansaneläkeindeksin pisteluku on vähintään 2009. Esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseseen tasoon on enintään 10,2 prosenttia.

(15) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään yhtäältä pitänyt mahdollisena hyvinkin tuntuvia yksittäisiin etuuksiin kohdistuvia indeksijäädytyksiä (ks. PeVL 34/1996 vp). Toisaalta valiokunnan käytännön mukaan myöskään useisiin etuuksiin kohdistuvat vuosittaiset indeksijäädytykset eivät ole muodostuneet perustuslain vastaisiksi (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp). Siten valiokunnan käytännön valossa kynnys aiemmin arvioitujen indeksijäädytysten pitämiseksi säätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana on ollut varsin korkea. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myöskään nyt ehdotettu indeksitarkistuksien tekemättä jättäminen ei kattosäännöskin huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia (ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4). Valiokunta pitää kuitenkin aikaisempaan käytäntönsä viitaten huoles-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

tuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp).

(16) Lakiehdotuksen perustelujen (s. 31) mukaan esityksen arvioidaan lisäävän toimeentulotuen käyttöä. Perusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että kaikista pienituloisimmilla henkilöillä tai kotitalouksilla käytettävissä olevat tulot eivät välttämättä laske, sillä toimeentulotuki kompensoi muiden etuuksien menetystä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että 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). Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).

(17) Hallituksen esityksessä (s. 43) on todettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Perusteluissa on myös selostettu esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean ja TSS-komitean soveltamiskäytäntöä.

(18) Perustuslakivaliokunta toteaa aikaisempiin kannanottoihinsakin (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp) viitaten, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta toistaa suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.

Vastaanottoraha

(19) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan indeksitarkistuksen jäädytys koskee myös kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaanottorahaa koskevaa sääntelyä perustuslain välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan 19 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 59/2010 vp, s. 2). Valiokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä mahdollisena irrottaa vastaanoton etuusjärjestelmä toimeentulotukijärjestelmästä (PeVL 59/2010 vp, s. 3/I). Eri etuusjärjestelmän piirissä olevien henkilöiden erilainen asema muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin eriyttää toimeentulotuen ja vastaanottorahan suuruus toisistaan. Tuolloisen vastaanottorahan määrä on vastannut toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua ha-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

kevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (ks. PeVL 8/2005 vp, s. 2/II).

(20) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan vastaanottorahan määrän vuoden 2010 jälkeinen pieneneminen suhteessa toimeentulotuen perusosaan johtuu indeksikorotuksia vastanneista korotuksista, jotka toimeentulotukeen on tehty silloinkin, kun kansaneläkeindeksi on ollut jäädytettynä. Perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa aikaisempiin indeksijäädytyksiin tältä kannalta (PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp). Vastaanottorahaa ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (ks. toimeentulotuen osalta esim. PeVL 11/2023 vp).

(21) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa ei ole lainkaan tarkasteltu vastaanottorahaa koskevaa säännösehdotusta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää tätä vakavana puutteena esityksessä. Valiokunnan mielestä asiaa on esityksessä selvitetty siinä määrin puutteellisesti, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä arvioida vastaanottorahan rajaamista pois indeksijäädytyksen piiristä.

Esityksen valmistelu

(22) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 6) mukaan esityksen valmistelun yhteydessä on järjestetty lausuntokierros 15.—24.9.2023. Lausuntoaika poikkeaa merkittävästi säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoajan lyhyttä ei ole perusteltu hallituksen esityksessä (ks. myös PeVL 11/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen.

(23) Hallituksen esityksessä on käsitelty sen vaikutuksia sivumääräisesti varsin laajasti. Arviot eivät säästövaikutusten arviota lukuun ottamatta sisällä arviota ristikkäisvaikutuksista muiden hallituksen vuodelle 2024 linjaamien sosiaaliturvan muutosten kanssa. Yhteisvaikutuksia on kuitenkin käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa muistiossa (Vuoden 2024 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutusten arviointi).

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä kyseistä muistiota voidaan pitää vaikutusten arviointien kannalta sinänsä varsin kattavana vuoden 2024 osalta. Seuraaville vuosille kasautuvia vaikutuksia indeksijäädytysten osalta ei ole arvioitu. Valiokunta pitää lisäksi ongelmallisena, ettei muistioon sisälly nimenomaista tarkastelua esitysten perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 18). Perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 4).

(25) Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

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 (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on myös huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10).

(26) Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että valtioneuvoston on tarkoin seurattava indeksin jäädytyksen vaikutuksia ja ryhdyttävä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen. Seurannassa on otettava huomioon myös muiden sosiaaliturvaetuuksien muutosten kanssa muodostuvat yhteisvaikutukset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps (osittain)
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok (osittain)
jäsen Onni Rostila ps (osittain)
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Ville Valkonen kok (osittain)

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Hallituksen esityksen mukainen indeksijäädytys koskisi myös kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille myönnettävää vastaanottorahaa. Vastaanottoraha on esityksen kohteena olevista etuuksista ainoa, jossa on kyse viimesijaisesta etuudesta ja siten välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisestä etuudesta. Muiden indeksijäädytyksen kohteeksi esitettyjen etuuksien ensisijainen oikeudellinen viitekehys on perustoimeentulon turvaa koskeva perustuslain 19 §:n 2 momentti.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp). Säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen (PeVL 59/2010 vp).

Esityksessä indeksileikkauksia käsitellään lähinnä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso on tältä osin puutteellinen perustuslain 19 §:n 1 momenttia toteuttavan vastaanottorahan osalta. Esityksessä myös viitataan indeksijäädytysten vaikutusta lieventävänä seikkana siihen, että ehdotetuista muutoksista riippumatta oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen suojaan olisi vastaava kuin aiemminkin. Paitsi että lausuma on perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin keskinäisen suhteen osalta ylipäänsä ongelmallinen, väite ei pidä vastaanottorahan saajien osalta paikkaansa. Vastaanottorahan piirissä olevat henkilöt eivät ole oikeutettuja toimeentulotukeen.

Nykyisellä vastaanottolailla (746/2011) turvapaikanhakijoiden, tilapäisen suojelun saajien ja ihmiskaupan uhrien taloudellinen tuki eriytettiin yleisestä toimeentulotuesta. Ennen muutosta näille ryhmille myönnettiin toimeentulotukea, joka oli 30 prosenttia pienempi kuin toimeentulotuen perusosa, koska tuesta vähennettiin vastaanottokeskuksissa annettujen palvelujen laskennallinen arvo. Vastaavasti vastaanottorahan suuruus asetettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella 70 prosenttiin toimeentulotuen perusosasta, koska tuen saajat saavat vastaanottokeskuksissa asuessaan joitakin luontoissuorituksia. Taso on tätä merkittävästi alempi silloin, kun vastaanotto-keskus tarjoaa ruokailun.

Erillisen vastaanottorahan perusteena oli, että vastaanottorahan myöntäminen oli toimeentulotuen myöntämistä yksinkertaisempaa ja tästä syystä yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin soveltuva. Perustuslakivaliokunta katsoi esitystä arvioidessaan, että pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei muodostunut perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Tuen määrän osalta valiokunta arvioi, että ehdotus täytti perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, koska kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta on mahdollista huolehtia osittain muutenkin kuin rahana. (PeVL 59/2010 vp)

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Vaikka nyt käsillä olevalla esityksellä ei sinänsä puututa vastaanottorahaa koskevaan oikeuteen eikä etuuden rahamäärää lasketa, indeksijäädytyksen johdosta etuuden taloudellinen arvo heikenee. Tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaalisuuteen olisi enintään 10,2 prosenttia. Tällaista heikennystä viimesijaiseen turvaan voidaan pitää tuntuvana.

Ehdotus myös heikentäisi edelleen vastaanottorahan tasoa toimeentulotukeen nähden. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä on enää noin 63 prosenttia toimeentulotuesta. Perustuslakivaliokunta ei esityksen käsittelyn yhteydessä ole saanut hallitukselta selkoa siitä, vastaavatko luontoissuoritukset edelleen 30 prosenttia toimeentulotuen perusosasta vai onko tässä suhteessa tapahtunut muutoksia jompaankumpaan suuntaan. Vastaanottolain säätämisen jälkeen myös vastaanotto toiminta on muuttunut, ja lakia säädettäessä vastaanottorahan riittävyyttä arvioitaessa huomioon otetut luontoissuoritukset ovat mahdollisesti menettäneet merkitystään.

Arvioitaessa vastaanottorahan perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttävää tasoa huomionarvoista on myös, että vastaanottolain 29 §:n 2 momentin nojalla vastaanottorahaa voidaan vielä vähentää enintään 20 prosenttia, jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta. Mikäli indeksijäädytys toteutuisi täysimittaisena, vastaanottorahan suuruus olisi sanktion ajalta enää 45,3 prosenttia toimeentulotuesta.

Toimeentulotuen ja vastaanottorahan kiinteä yhteys mahdollistaa perustuslakivaliokunnan toimeentulotuesta antamien lausuntojen hyödyntämisen arvioitaessa indeksijäädytyksen vaikutusta vastaanottorahan kykyyn taata perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen ihmisarvoisen elämän minimivaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentulota perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I) (vrt. PeVL 11/2023 vp, s. 2).

Käytännössä tämä tarkoittaa, että perustuslakivaliokunta katsoo toimeentulotuen muodostuvan kahdesta osasta: perustuslain 19 §:n 1 momentin suojaa takaavasta osasta, johon ei ole mahdollista kohdistaa leikkauksia, sekä tämän vähimmäissuojan ylittävästä osasta, jonka osalta leikkaukset voivat tulla kyseeseen. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole koskaan suoraan ottanut kantaa siihen, mikä osuus toimeentulotuesta kuuluu 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan ihmisarvoisen elämän edellyttämään minimitasoon. Kun on kyse tasosta, joka leikkauksen jälkeen vastaisi pienimmillään 43 prosenttia toimeentulotuen perusosasta lisättynä arvoltaan määrittelemättömällä luontoiseduilla, on ainakin teoriassa mahdollista, että leikkaus kajoaa 19 §:n 1 momentin suojaamaan osaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Mikäli siis vastaanottorahaan tehtäisiin hallituksen esittämä, enimmillään 10,2 prosentin ostovoimaleikkaus, se samalla olisi valiokunnalta kannanotto tähän kysymykseen. Hyväksymällä viime sijaiseen etuuteen kohdistuvan indeksijäädätyksen perustuslakivaliokunta samalla toteaisi, että perustuslain 19 §:n 1 momentin suoja on vähemmän kuin leikkauksen jälkeinen vastaanottoraha. Näin radikaali kannanotto edellyttäisi perusteellista harkintaa siitä, mitä ihmisarvoisen elämän minimi sisältää ja miten hyvin edellä mainittu summa sen mahdollistaa. Onko ihmisarvoisen elämän minimisuojan kannalta riittävää esimerkiksi se, että yhteistaloudessa elävän aikuisen päivittäinen ruokaan käytettävä raha on noin viisi euroa?

Hallituksen esityksessä tai valiokunnan saamassa täydentävässä selvityksessä ei ole esitetty riittävää selvitystä sen tueksi, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuisi, jos vastaanottorahan taso jäädytettäisiin neljäksi vuodeksi.

Indeksijäädätystä ei voida esityksen perustelujen ja perustuslakivaliokunnalle toimitetun selvityksen perusteella tavallisella lailla ulottaa vastaanottorahaan. Vastaanottoraha tulisi jättää ehdotetun indeksijäädätyksen ulkopuolelle. Tällaisen muutoksen tulisi olla edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan vastaanottorahaa koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28.11.2023

Anna Kontula vas
Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Ville Skinnari sd
Maria Guzenina sd
Fatim Diarra vihr

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vahvistettu, että hallituksen esityksessä esitetyillä, julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettujen etuuksien heikentämistä esimerkiksi jättämällä indeksitarkistukset tekemättä (ks. myös PeVL 40/2018 vp). Tämän kaltaiset toimet ovat kuitenkin poikkeuksia perusoikeuksien heikentämiskiellosta, ja niitä on näin arvioitava suhteessa heikentämiskiellon rajoihin ja niiden on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ehdotettuja indeksijäädetyksiä arvioitaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä toimien oikeasuhtaisuuteen, välttämättömyyteen ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamiseen.

Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen keskeisiä lähtökohtia oli, että kansallisia perusoikeussäännöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa on otettava huomioon Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräykset. Lähtökohtana on, että kansalliset perusoikeudet tarjoavat vähintään saman suojan kuin vastaavat ihmisoikeudet. Ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansallisen perusoikeussuojan minimitason.

Myös hallituksen esityksessä on todettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kannalta. Sekä hallituksen esityksen perusteluissa että valiokunnan enemmistön kannassa on kuitenkin sivuutettu Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamat suositukset ja langettavat ratkaisut.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on 15.2.2023 julkistamassaan päätöksessä katsonut, että työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen taso on riittämätön ja loukkaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artikloja. YK:n TSS-oikeuskomitea katsoi 5.3.2021 hyväksymisissään loppupäätelmissä (E/C.12/FIN/CO/7) muun muassa, että vuosina 2015—2019 toteutetut etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista TSS-sopimuksen sosiaaliturvaa koskevan 9 artiklan kannalta riittämättömiä. Komitea edellytti, että Suomi varmistaa sosiaalietuuksien riittävyyden. Sekä TSS-sopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja ovat Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joista poikkeaminen ei kuulu lainsäätäjän kompetenssiin.

Tehtäessä heikennyksiä perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisiin etuuksiin on oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä arvioitava suhteessa kulloiseenkin taloudelliseen tilanteeseen. Perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin puuttuminen vaatii asianmukaista selvitystä siitä, ettei tavoiteltuja vaikutuksia voida saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla tavoilla ja että tavoitteet ovat oikeasuhtaisia verrattuna perusoikeuksien toteutumiselle aiheutettuun haittaan. Tällaista harkintaa tai selvitystä ei hallituksen esitykseen sisälly, vaan leikkauksia ja niiden kohdentamista perustellaan hallitusohjelmalla. Mikään annetusta selvityksestä tai kuulluista asiantuntijalausunnoista ei puolla sitä, etteikö vastaavia taloudellisia vaikutuksia olisi voitu saada vähemmän perusoikeuksiin puuttuvilla tavoilla.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 2

Kokonaisuutena katsomme, että ehdotetut indeksijäädytykset ovat mitoitukseltaan niin suuria, että niiden on katsottava puuttuvan perustuslain 19 §:n 2 momentissa taattuihin oikeuksiin enemmän kuin mitä voidaan tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä tehdä. Tätä korostaa se, ettei indeksijäädytysten yhteisvaikutuksista muiden hallituksen esittämien perustoimeentuloon kohdistuvien leikkausten kanssa ole tehty kattavaa kokonaisarviota. Perustuslakivaliokunnan tehtävä perustuslain valvojana edellyttää, että lakiesitykset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos voidaan varmistua, etteivät niiden kokonaisvaikutukset ole ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Jos perustoimeentuloon kohdistuvien heikennysten tuominen useassa osassa tai vaikutusarviointien puutteellisuus voisi vaikuttaa heikentävästi lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuuteen, asettaisi se pohjimmiltaan kyseenalaiseksi koko nykyisen perustuslain valvontamekanismin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lausunto hyväksytään muuten valiokunnan päätöksen mukaisena, paitsi kappaleet 13–15 korvataan uudella kappaleella 13, sekä valiokunnan päätösesitys hyväksytään muutettuna (Eriävän mielipiteen muutosehdotukset).

Eriävän mielipiteen muutosehdotukset

(13) Sääntelyn vaikutuksia rajaavat lakiehdotuksiin sisältyvät säännökset, jonka mukaan lakeja sovelletaan vain sen vuoden loppuun, jona kansaneläkeindeksin pisteluku on vähintään 2009. Esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaalisuuteen on enintään 10,2 prosenttia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu indeksitarkistusten tekemättä jättäminen kerrallaan neljäksi vuodeksi ja lainsäädännön sallima 10,2 prosentin enimmäismäärä heikentävät niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely muodostuu perustuslain vastaiseksi (ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4). Lainsäädännön voimassaoloaika tulee rajata huomattavasti ja tarkistuksen tekemättä jättämisen vaikutuksen enimmäismäärää pienentää merkittävästi. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. ja 3. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2023 vp
Eriävä mielipide 2

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. ja 3. lakiehdotukset kuitenkin vain, jos valiokunnan niiden voimassaoloajasta ja vaikutuksen enimmäismäärästä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28.11.2023

Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Ville Skinnari sd
Maria Guzenina sd
Fatim Diarra vihr