



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 15.9.2023, VN/20785/2023

Asia:

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

LAUSUNTOPYYNTÖ

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. Toisin sanoen niiden määrä säilyisi vuoden 2023 tasossa. Ehdotettu uusi laki koskisi 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, opintotulokilain mukaisen opintorahan, opintorahan huoltajakorotuksen ja oppimateriaalisän määrää, ai-

kuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustuen perusosan määrää sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttö rahaa. Lisäksi eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että asumistuessa huomioon otettavien lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannusten määriä, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä ei tarkistettaisi vuosina 2024-2027.

Lait olisivat voimassa vuoteen 2027 saakka, mutta kuitenkin siten, että mikäli kansaneläkeindeksin pisteluku on jonain lakien voimassaolovuotena vähintään 2009, lakia sovellettaisiin vain sen vuoden loppuun. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseen tasoon olisi enintään 10,2 %.

Esitys liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jossa tavoitteena on julkisen talouden tasapainottaminen. Ehdotettua etuuksien ja rahamäärien tekemättä jätettävää indeksitarkistusta ei olisi tarkoitus korvata myöhemmin tehtävillä indeksikorotuksilla.

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

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

LAUSUNTO

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

Vaikutusarviointi

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

Kyseessä olevan esitysluonnoksen ehdotukset vaikuttavat etuuden saajien ja heidän perheenjäsentensä perustuslain 19 §:n 1-3 momentin mukaisten perusoikeuksien toteutumiseen. Esi-
tettujen 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 julkaisuja 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 liittyvät 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 eduskuntakesustelun mahdollisuuden täysimääräisestä turvaamisesta.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esitysten laatimisoheissa (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 harvinaisina asian valmisteluun ryhtyessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että lausunnoissa ja muissa kuulemisissa esitetyt 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. Vaihtoehtovertailuun 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. Lausunnossani 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 hyväksyttävä 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 ta-

sosta. 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 turvaamisveloitteen 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 loppupäätelmissään 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 suhteetomasti 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 säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. esim. [PeVL 51/2017 vp](#), s. 4). Säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenevästi se, että etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon jul-

kisen talouden tila ja julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitseva pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Lakiehdotukset vaikuttavat merkittävästi etuutta saavien henkilöiden ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Etuuksien reaalin tasoa 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 etuuksien 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 olennaisia 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 lapsilisien 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. Lausunnot varattu aika on näin ollen ollut yhdeksän päivää, joihin sisältyy kaksi viikonloppua. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa on perusteltu budjettilakien valmisteluajataululla.

Lausuntoajasta on ohjeita Säädösvalmistelun 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 säädösvalmistelun 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 valmistelevalle ministeriölle 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 turvaamisvelvoitteiden 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.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen