

## HE 160/2018 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta**

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkeindeksistä annettua lakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Kansaneläkeindeksi jäädytettäisiin vuoden 2018 tasolle.

Muutos koskisi kansaneläkettä, takuueläkettä ja muita sellaisia etuuksia, joita tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella tai jotka ovat muuten sidottuja kansaneläkkeen määrään. Sellaisia muita etuuksia ovat muun muassa vammaisetuudet, rintamalisät, sairausvakuutuslain mukaiset vähimmäispäivärahat sekä työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus. Muutos koskisi myös kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksien määräytymisperusteita sekä rahamääriä, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaa. Esitykseen sisältyy myös ehdotus toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. Toimeentulotuen perusosan määrää korotettaisiin tasokorotusta vastaavalla summalla.

Ehdotettu indeksitarkistuksia koskeva muutos on tarkoitettu pysyväksi eikä sitä kompensoitaisi muutosta seuraavissa kansaneläkeindeksin tarkistuksissa. Kansaneläkeindeksistä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi pysyvästi siten, että kansaneläkeindeksin laskemisessa käytettyä jakajaa muutetaan vastaamaan ehdotettua indeksitarkistuksia koskevaa muutosta. Ehdotetuilla muutoksilla pannaan toimeen valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018—2021.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 ja laki toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Kansaneläkeindeksin laskemisessa käytettävää jakajaa koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	4
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
4 ASIAN VALMISTELU.....	10
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	11
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	11
1.1 Laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019.....	11
1.2 Laki kansaneläkeindeksistä.....	11
1.3 Laki toimeentulotuesta.....	11
2 VOIMAANTULO.....	11
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	11
LAKIEHDOTUKSET.....	20
1. Laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019.....	20
2. Laki kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	21
3. Laki toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.....	22
LIITE.....	23
RINNAKKAISTEKSTIT.....	23
2. Laki kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	23
3. Laki toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.....	24

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Nykytila

Kansaneläkeindeksistä säädetään kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001; KE-indeksilaki). KE-indeksilain mukaan kansaneläkelain mukaiset etuudet ja niiden määräytymisperusteet on sidottu hintatason muutoksiin. Maksettavat etuudet tarkistetaan samassa suhteessa kuin kansaneläkeindeksin pisteluku on muuttunut etuutta määrättäessä voimassa olleesta pisteluvusta. Rahamäärät tarkistetaan kunkin vuoden alusta samassa suhteessa kuin kansaneläkeindeksin pisteluku on muuttunut siitä kansaneläkeindeksin pisteluvusta, jonka mukaisina nämä rahamäärät on määritelty laissa. Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan vuosittain lokakuussa Kansaneläkelaitoksessa (Kela). Pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,192 (982/2017).

Kansaneläkkeisiin, perhe-eläkkeisiin ja kansaneläkkeen lapsikorotukseen tehdään indeksitarkistus tammikuun alussa. Kansaneläkelain lisäksi eräisiin muihin etuuslakeihin on otettu erikseen säännös siitä, että laissa olevia rahamääriä tarkistetaan siten kuin KE-indeksilaisissa säädetään tai että etuuden määrä määräytyy kansaneläkkeen määrän perusteella. Esimerkiksi takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) mukainen takuueläke, vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) mukaiset vammaisetuudet, rintamasotilaseläkelain (119/1977) mukainen rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä sekä ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain (988/1988) mukainen rintamalisä tarkistetaan kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti.

Työttömyysturvaan kuuluvia etuuksia tarkistetaan kansaneläkeindeksin perusteella. Kansaneläkeindeksin muutosten perusteella tehdään indeksitarkistus työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisen peruspäivärahan, peruspäivärahan korotusosan, työmarkkinatuen ja lapsikorotuksen määrään sekä aikuiskoulutustuen perusosan määrään (laki aikuiskoulutusetuuksista; 1276/2000). Peruspäivärahan suuruus vaikuttaa osittain myös ansiopäivärahaan. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukainen starttiraha sekä vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaisen vuorottelukorvauksen suuruus on sidottu työttömyyspäivärahan määrään. Kansaneläkkeen määrään sidottuja etuuksia ovat sotilasavustuslain (781/1993) mukainen sotilasavustuksen perusavustus ja toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuen perusosa. Niiden määrää tarkistetaan kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti samoin kuin maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain (1317/1990) mukaista sukupolvenvaihdoseläkkeen täydennysosaa sekä maatalousyrittäjän luopumistuesta annetun lain (1293/1994) ja maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain (612/2006) mukaista luopumistuen täydennysosaa.

Sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisen lääkekorvauksen vuotuisen omavastuun määrä on sidottu kansaneläkeindeksiin samoin kuin sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja erityishoitorahan vähimmäismäärä. Myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) mukainen ammatillisessa koulutuksessa olevan kuntoutujan työtulojen yhteensovituksessa sovellettava tuloraja on sidottu kansaneläkeindeksiin ja kuntoutusrahan vähimmäismäärä on kansaneläkeindeksiin sidotun sairauspäivärahan vähimmäismäärän suuruinen. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämisestä annetun lain (738/2009) mukaiset ansaintarajan rahamäärät on myös sidottu kansaneläkeindeksiin. Kansaneläkeindeksi vaikuttaa myös eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) sekä yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) mukaisten asumistukien määräytymisperusteisiin.

## HE 160/2018 vp

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiset kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hoitoraha ja hoitolisä sekä osittainen hoitoraha ja joustava hoitoraha ovat kansaneläkeindeksiin sidottuja.

Oikeusministeriö tarkistaa asetuksella vuosittain ulosottokaassa (705/2007) säädetyn ulosotossa sovellettavan velallisen suojaosuuden määrän sekä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993) tarkoitetun velallisen lisäsuoritusvelvollisuuden perusteena olevan rahamäärän siten kuin KE-indeksilaissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisen maksukaton rahamäärää sekä omaishoitajan vapaan ajalta annettavia palveluja koskevaa maksun enimmäismäärää tarkistetaan joka toinen vuosi kansaneläkeindeksin muutoksen mukaisesti. Vastaavalla tavalla tarkistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa (912/1992) olevia rahamääriä.

Toimeentulotukilaissa tarkoitetun toimeentulotuen perusosa kattaa lain 7 a §:ssä mainitut tavanomaiset ja välttämättömään toimeentuloon liittyvät menot. Toimeentulotuesta annetun lain 9 §:ssä on säädetty yksin asuvan aikuisen henkilön ja yksinhuoltajan perusosan määrästä kuukautta kohden. Muiden kotitalouteen kuuluvien henkilöiden ja alaikäisten lasten perusosat on vahvistettu prosentteina aikuisen henkilön perusosasta.

Toimeentulotuen perusosan määrää tarkistetaan siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Perusosan määrää tarkistetaan kunkin vuoden alussa samassa suhteessa kuin kansaneläkeindeksin pisteluku on muuttunut siitä kansaneläkeindeksin pisteluvusta, jonka mukaisena toimeentulotuen perusosa on määritelty laissa.

Veteraanietuuksia ovat rintamalisä, ylimääräinen rintamalisä sekä veteraanilisä. Rintamalisästä sekä ylimääräisestä rintamalisästä säädetään rintamasotilaseläkelaisissa sekä ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa. Veteraanilisästä säädetään puolestaan vammaisuuksista annetussa laissa. Vuodelle 2017 tehtiin jäädytyksen lisäksi erillinen kansaneläkeindeksin leikkaus, joka vaikuttaa lähtökohtaisesti kaikkiin etuuksiin, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin. Toimeentulotuen perusosa sekä edellä mainitut veteraanietuudet jätettiin kuitenkin tämän erillisen indeksileikkauksen ulkopuolelle.

Kuten edellä on todettu, indeksijäädytys koskee myös toimeentulotuen perusosan määrää. Tästä syystä toimeentulotuen laissa säädettyä perusosan määrää on korotettu vuosittain kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti. Toimeentulotuen perusosan korotus on toteutunut näin ollen tosiasiallisesti täysimääräisesti myös vuosina 2017 ja 2018.

## 2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallitus on julkisen talouden suunnitelmassaan päättänyt, että KE- ja KHI-sidonnaisten etuuk-sien indeksikorotukset jätetään tekemättä vuosina 2017—2019. Vuotta 2019 koskien tämä ehdotetaan toteutettavaksi siten, että vuoden 2019 alusta voimaan tuleva pisteluku säilyy vuoden 2018 pisteluvun tasolla vuoden 2019 ajan voimassa olevalla lailla.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Indeksin pisteluku</b>	vuoden 2001 lain mukaan	1 630	1 648	1 642	1 650	1 661	1 681
	jäädytetty/leikattu 2015, 2017—2019	1 630	1 637	1 631	1 617	1 617	1 617

Ehdotettua lakia sovellettaisiin kaikkiin kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin. Lakia sovellettaisiin myös kansaneläkkeen määrään muulla tavoin sidottuihin etuuksiin. Sellaisia etuuksia ovat muun muassa takuueläke, eläketuki, vammaisetuudet, rintamalisät, sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähimmäismäärä, työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja lapsikorotus sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukainen kuntoutusrahan vähimmäismäärä. Esitys koski myös kansaneläkeindeksiin sidottuja vuosittain indeksillä tarkistettavia etuuksien määräytymisperusteita sekä rahamääriä, kuten lääkekorvausten vuotuisen omavastuun rajaa.

Ehdotettu muutos koski myös toimeentulotuen perusosaa. Toimeentulotuen laissa säädettyä perusosan tasoa ehdotetaan tämän vuoksi korotettavaksi vuonna 2019. Toimeentulotuen perusosaan määrän erikseen tehtävä korotus toteuttaisi, ehdotettu indeksin tarkistus huomioiden, 1,2 prosentin korotuksen toimeentulotuen perusosaan. Perusosan korotus toteutuisi näin ollen tosiasiallisesti täysimääräisesti myös vuonna 2019. Ehdotuksen mukaan yksin asuvan aikuisen laissa säädetty perusosa nousisi 458,10 eurosta 463,48 euroon. Perusosa on laissa ilmaistu vuoden 2011 tasossa. Vuonna 2019 indeksillä tarkistettu perusosan määrä olisi 496,98 euroa. Muutoksen toteuttaminen toimeentulotuen perusosan osalta laissa säädettyä perusosan määrää korottamalla on tarpeen, jotta kansaneläkeindeksin tarkistaminen olisi myös jatkossa mahdollista yhtä kansaneläkeindeksin pistelukua käyttämällä.

Niissä laeissa, joiden mukaisia etuuksia on sidottu kansaneläkeindeksiin, on viittaussäännös kansaneläkeindeksiä koskevaan erilliseen lakiin. Muutos ehdotetaan toteutettavaksi siten, että vuodelle 2019 ehdotettu indeksitarkistus toteutettaisiin toimeenpanossa vakiintuneen menettelyn mukaisesti. Sikäli kuin muualla laissa tai asetuksessa on viittauksia kansaneläkeindeksin pistelukua koskien nykyiseen kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin, näiden viittausten katsottaisiin vuonna 2019 koskevan tämän esityksen mukaista vuotta 2019 koskevaa lakia. Kansaneläkeindeksin määräytymisperusteet, eläkeindeksiin sidottujen eläkkeiden, muiden etuuksien, rahamäärien ja etuuksien määräytymisperusteiden tarkistamismenettely sekä indeksin laskemistekniikka säilyisivät muutoin sisällöllisesti ennallaan.

Ehdotettua vuoden 2019 muutosta ei ole tarkoitus kompensoida myöhemmin vaan muutos on tarkoitettu pysyväksi. Tästä syystä kansaneläkeindeksistä annettua lakia koskeva muutos ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Takuueläkkeeseen ehdotetaan tehtäväksi tasokorotus. Samalla takuueläkkeen kanssa ehdotetaan korotettavaksi eläketuki, nuorten kuntoutusraha ja ammatillisen kuntoutuksen vähimmäismääräinen kuntoutusraha. Myös sairausvakuutuslain mukaisia vähimmäismääräisiä päivärahoja ehdotetaan korotettavaksi työmarkkinatukea vastaavalle tasolle. Ehdotettu muutos tulisi viittaussäännöksen perusteella koskemaan myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahan vähimmäismäärää. Näistä muutoksista tullaan antamaan tästä hallituksen esityksestä erilliset hallituksen esitykset.

Voimassa olevan lain mukaan kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,192. Kansaneläkeindeksin pysyvää muutosta varten tulisi kansaneläkeindeksin määrittämisessä käytettävä ja laissa oleva jakaja 1,192 muuttua arvoon 1,206. Tämä kansaneläkeindeksistä annettua lakia koskeva muutos tulisi, kuten edellä on todettu, voimaan vuoden 2020 alusta lukien.

### 3 Esityksen vaikutukset

Ehdotetun muutoksen mukaan kansaneläkeindeksin pistelukua alennettaisiin pysyvän lainsäädännön mukaisesta tasosta vuonna 2019. Tällöin myös indeksiin sidotut etuudet ja muut rahamäärät laskisivat indeksin tarkistusta vastaavasti. Kansaneläkeindeksin normaali kehitys on sidottu kuluttajahintojen kehitykseen, jota on vaikea etukäteen ennustaa. Mikäli inflaatio kiihtyy, toimenpiteen säästövaikutus suurenee. Toisaalta, kuten vuonna 2015, kuluttajahinnat ja niihin sidottu indeksi voivat myös pudota. Talouskehityksestä ja kustannustason kehityksestä on olemassa kuitenkin valtiovarainministeriön ennuste, jonka perusteella indeksin arvioidaan nousevan 1,2 prosenttia vuonna 2019. Vuoden 2019 kansaneläkeindeksin pysyvän lainsäädännön mukainen pisteluku saadaan tietää lokakuussa 2018.

Pysyvän lainsäädännön mukaan kansaneläkeindeksiin sidottuja eläkkeitä ja muita etuuksia tulisi korottaa vuonna 2019 arviolta 1,2 prosenttia. Ehdotuksen arvioidaan vähentävän pysyvän lainsäädännön mukaiseen korotukseen verrattuna vuonna 2019 eläke- ja muita etuusmenoja yhteensä noin 68,6 miljoonaa euroa. Poikkeuksellisen indeksitarkistuksen nettomääräinen vaikutus julkiseen talouteen on kuitenkin edellä selostettua suurempi. Näin siksi, että vaikka ehdotus pienentää veronalaisten eläke- ja etuustulojen verotuloja noin 18 milj. eurolla, ehdotus vaikuttaa myös eläketulovähennykseen, mikä osaltaan kasvattaa verotuloja. Kokonaisuutena arvioiden verotulot kasvavat noin 50 miljoonalla eurolla.

Ehdotuksella on vaikutusta kuntatalouteen verotulojen kasvun lisäksi kuntien rahoittamien työmarkkinatukimenojen ja lastenhoidon tukien kautta, joiden arvioidaan alenevan 9,3 milj. euroa.

Valtion rahoittamat kansaneläkemenot alenisivat vuonna 2019 ehdotuksen johdosta noin 24,4 miljoonaa euroa, takuueläkemenot noin 2,7 miljoonaa euroa, Kelan perhe-eläkkeet ja lapsikorotukset noin 0,3 miljoonaa euroa, vammaisetuudet 6,5 miljoonaa euroa (sisältää eläkkeensaajien hoitotuen), työttömyysturvamenot 25,3 miljoonaa euroa ja sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat 2,4 miljoonaa euroa. Muut valtion rahoittamat etuudet (sotilasavustukset, luopumiset, starttirahat ja rintamalisät) alenisivat 0,4 miljoonaa euroa. Lääkkeiden lisäkorvausrajan alentuksessa, lääkekorvausten arvioidaan vastaavasti lisääntyvän 1,4 miljoonaa euroa. Perustoimeentulotuen menojen arvioidaan kasvavan 7,8 miljoonaa euroa, kun muihin etuuksiin ei tehdä indeksitarkistusta. Eläkkeensaajien asumistukimenojen arvioidaan lisääntyvän 0,5 miljoonaa euroa ja yleisen asumistuen menot laskisivat arviolta 3,3 miljoonaa euroa. Valtion rahoittamat etuusmenot alenisivat yhteensä noin 56 miljoonaa euroa. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavat työttömyysturvamenot alenisivat 3,4 milj. euroa.

Toimeentulotuen perusosan korotus toteutuisi 1,2 prosentin suuruisena vuonna 2019, jolloin perusosan määrä nousisi nykyisestä 491,21 eurosta 496,98 euroon.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Perustoimeentulotuki, yksin asuva</b>	vuoden 2001 lain mukaan	480,20	485,50	483,74	486,09	489,33	495,20
	maksettu euromäärä	480,20	485,50	485,50	487,89	491,21	496,98

Indeksileikkausten yhteydessä on otettava huomioon erityisesti tehtyjen ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset. Indeksien alennusten toistuessa vuosittain eri etuuksissa myös vaikutukset kumuloituvat ajallisesti. Tällä tavoin muutokset myös kohdentuvat herkästi samoille henkilöille ja kotitalouksille sekä erityisesti pitkään tiettyjä etuuksia saaville. Lisäksi vaikutukset ku-

## HE 160/2018 vp

muloituvat myös elämäntilanteiden mukaan. Useita eri etuuksia saavan henkilön osalta jo yksittäisenkin leikkauksen vaikutus kertautuu, koska indeksin alentaminen kohdistuu samanlaisesti useampaan henkilön saamaan etuuteen.

Lakisäateinen eläketurva muodostuu ansiotyöhön perustuvasta työeläkkeestä ja vähimmäistoimeentuloturvan tarjoavasta, asumiseen perustuvasta kansaneläkkeestä ja takuueläkkeestä. Jos työansioita ei ole tai ansioita on vain vähän, kansaneläke ja takuueläke turvaavat eläkeajan toimeentulon. Työeläkkeen määrä vaikuttaa kansan- ja takuueläkkeeseen. Takuueläkettä saavat pienituloisimmat eläkkeensaajat. Kun tarkastellaan tehtyjä kansaneläkeindeksin muutoksia vuodesta 2015 lähtien, voidaan todeta, että vuonna 2018 pysyvän lainsäädännön mukainen kansaneläke olisi ollut 645,97 euroa kuukaudessa. Sen sijaan toteutunut yksinasuvan henkilön täysimääräisen kansaneläkkeen määrä on 628,85 euroa kuukaudessa vuonna 2018. Vuonna 2019 normaalin kehitysuran mukaisen kansaneläkkeen määrän arvioidaan olevan 653,74 euroa kuukaudessa. Sen sijaan jäädytyksen johdosta kansaneläke pysyy edelleen 628,85 eurossa vuonna 2019, kun se ilman jäädytystä nousisi 636,24 euroon. Tätä kuitenkin korvaa erotuksen maksaminen takuueläkkeenä. Takuueläkettä on korotettu 23,17 eurolla kuukaudessa vuoden 2016 alusta ja edelleen 15,01 eurolla vuoden 2018 alusta. Takuueläkkeen määrä on 775,27 euroa kuukaudessa vuonna 2018, kun se pysyvän lainsäädännön mukaan olisi ollut 757,52 euroa kuukaudessa. Takuueläkkeeseen ehdotettavan erillisen korotuksen myötä sen määrä olisi 784,52 euroa kuukaudessa vuonna 2019. Pysyvän lainsäädännön mukaan tarkistettu takuueläke olisi puolestaan ollut 766,64 euroa kuukaudessa. Tasokorotukset huomioiden takuueläkkeen määrä olisi 17,88 euroa korkeampi vuonna 2019 kuin sen määrä olisi, jos eläkkeen määrää olisi korotettu vuosittain KE-indeksillä.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Täysimääräinen eläkevähenteinen kansaneläke, yksin asuva</b>	vuoden 2001 lain mukaan	633,91	640,91	638,58	641,69	645,97	653,74
	maksettu euromäärä	633,91	636,63	634,30	628,85	628,85	628,85

<b>Takuueläke</b>	vuoden 2001 lain mukaan	743,38	751,59	748,85	752,50	757,52	766,64
	maksettu euromäärä	743,38	746,57	766,85	760,26	775,27	784,52

Nuoren kuntoutusrahan ja Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä korotettiin vuoden 2018 alusta niin, että se säilyi takuueläkkeen tasoisena. Kuntoutusrahaa maksetaan keskimäärin 25 arkipäivältä kuukaudessa. Muutoksen tavoitteena oli kannustaa osatyökykyisiä nuoria ja osatyökykyisiä aikuisia hakeutumaan ammatilliseen kuntoutukseen sen sijaan, että he jäisivät työkyvyttömyyseläkkeelle. Nuoren kuntoutusraha ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettava vähimmäismääräinen kuntoutusraha ehdotetaan eri hallituksen esityksellä korotettavaksi myös vuonna 2019 takuueläkkeen tasolle.

Työttömyysturva jakautuu työttömän perusturvaan ja ansioturvaan. Ne työttömät, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan, joiden työssäoloehto ei täyty tai joiden ansiopäivärahan enimmäisaika on täyttynyt, kuuluvat työttömän perusturvan piiriin ja voivat saada peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Työttömyyskassaan kuuluvat, työssäoloehdon täyttävät työttömät ovat oikeutettuja työttömän ansioturvaan. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat veronalaista tuloa, ja niiden määrä tarkistetaan kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti. Indeksijäädytyksen myötä maksettava peruspäiväraha ja keskimääräinen työmarkkinatuki ovat 696,60 euroa kuu-

## HE 160/2018 vp

kaudessa vuonna 2018. Pysyvän lainsäädännön mukaan määrä olisi ollut 715,52 euroa kuukaudessa. Vuonna 2019 jäädytyksen myötä maksettava keskimääräinen työmarkkinatuki ja peruspäiväraha säilyvät 696,60 eurossa kun ne ilman jäädytystä olisivat nousseet 704,77 euroon. Pysyvän lainsäädännön mukaisesti ne olisivat nousseet 724,12 euroon kuukaudessa. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen euromäärä kuukaudessa on siten 27,52 euroa pienempi kuin se olisi ollut, jos sitä olisi vuosittain tarkistettu KE-indeksin mukaisesti. Oikean kuvan saamiseksi tarkasteluun tulisi kuitenkin ottaa pitempi aikajakso. Vuoden 2012 alusta työttömyysturvain mukainen täysimääräinen peruspäiväraha ja työmarkkinatuki olivat niihin tehdyn tasokorotuksen jälkeen 31,36 e/pv. Määrä sisälsi indeksikorotuksen. Tasokorotus merkitsi työttömyysturvan saajalle noin 120 euroa lisää kuukaudessa, mikä oli enemmän kuin tehtyjen jäädytysten ja vuoden 2017 leikkauksen vaikutus.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki</b>	vuoden 2001 lain mukaan	702,19	709,93	707,35	710,79	715,52	724,12
	maksettu euromäärä	702,19	705,20	702,62	696,60	696,60	696,60

Työttömyysturvassa vuoden 2018 alussa voimaan tullut aktiivimalli parantaa työttömyyden alun etuutta uusilla työttömillä, sillä omavastuuaikaa lyhennettiin aiemmasta seitsemästä päivästä viiteen päivään. Jos henkilö täyttää aktiivisuusedellytyksen, työttömyysaikainen etuus säilyy normaalin suuruisena. Silloin omavastuuaajan lyhentäminen on parannus toimeentulon tasoon. Jos aktiivisuusedellytys ei täyty työttömyyden pitkittyessä yli kolmen kuukauden, työttömyysetuutta alennetaan määrällä, joka vastaa yhtä omavastuupäivää kuukautta kohden. Mallin tavoitteena on parantaa työttömyysetuuden saajien toimeentuloa edistämällä soviteltuun työttömyysetuuteen oikeuttavan työn tekemistä, jolloin henkilön toimeentulo ei muodostu enää yksinomaan työttömyysetuudesta, vaan ansiotulon ja sovitellun työttömyysetuuden yhdistelmästä. Osittainen työllistyminen puolestaan voi johtaa pysyvämpään työllistymiseen ja siten ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja köyhyyttä. Osittainen työllistyminen vähentää välittömästi työttömyysaikaista köyhyyttä ja pitkällä aikavälillä työllistyminen vähentää vanhuusköyhyyttä työeläkettä parantamalla.

Julkisen sairausvakuutuksen vähimmäismääräisten päivärahojen määrät on sidottu kansaneläkeindeksiin. Pysyvän lainsäädännön mukainen vähimmäispäivärahan määrä olisi vuonna 2018 ollut 609,25 euroa kuukaudessa. Tehtyjen kansaneläkeindeksin jäädytysten ja leikkauksen myötä vähimmäispäivärahojen määrä olisi kuitenkin 593,25 euroa kuukaudessa, ellei siihen olisi tehty 22,75 euron suuruista tasokorotusta vuonna 2018. Siten sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähimmäismäärä on 616 euroa vuonna 2018. Määrä on suurempi kuin se olisi ollut pysyvän lainsäädännön mukaisten indeksikorotusten mukaan. Eri hallituksen esityksellä ehdotetaan, että vähimmäismääräiset päivärahat korotetaan vuoden 2019 alusta likimain työmarkkinatuen tasolle, eli 696,50 euroon kuukaudessa. Pysyvän lainsäädännön mukaisesti sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähimmäismäärä olisi 616,75 euroa kuukaudessa vuonna 2019.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha</b>	vuoden 2001 lain mukaan	598,00	604,50	602,25	605,25	609,25	616,75
	maksettu euromäärä	598,00	600,50	598,25	593,25	616,00	696,50



## HE 160/2018 vp

Myös julkisen sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmän vuosiomavastuu eli ns. ”lääkekatto” tarkistetaan kansaneläkeindeksillä. Kansaneläkeindeksin tason jäädyttämisellä on ollut myös eläkeläisten ja sairaiden asemaa tukeva vaikutus. Indeksileikkauksen myötä vuonna 2017 vuosiomavastuu aleni 605,13 euroon ja tämä vuotuinen omavastuuraja ei noussut vuonna 2018. Raja ehdotetaan vuoden 2019 alusta alennettavaksi eri hallituksen esityksellä 572 euroon. Täten vuoden 2019 vuosiomavastuun raja olisi 33,13 euroa alhaisempi kuin vuonna 2018.

Erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneille ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille työntekijöille on maksettu 1.6.2017 alkaen takuueläkkeen suuruista eläketukea. Nettomääräisesti muutos paransi näiden henkilöiden toimeentuloa noin 200 eurolla. Eläketukea maksetaan noin 3 200 pitkäaikaistyöttömälle kunnes he siirtyvät vanhuuseläkkeelle. Myös eläketukeen kohdistuu indeksien jäädytys, mutta toisaalta takuueläkettä koskeva erillinen tasokorotus korottaa myös eläketukea, joka on sidottu takuueläkkeen määrään. Eläketuen uusimisesta annetaan eri hallituksen esitys.

Se, että tiettyjen etuuksien vuoden 2019 euromäärät ovat suurempi kuin ne ilman indeksijäädytyksiä olisivat, johtuu vuosien 2016—2019 aikana toteutuneista etuuksien tasokorotuksista. Takuueläkkeeseen tehtiin tasokorotukset 2016 ja 2018. Myös eläkettä saavan perushoitotukeen tehtiin tasokorotus vuoden 2018 alusta. Ja vähimmäismääräiset sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaiset päivärahat (sairauspäiväraha, vanhempainpäivärahat, erityishoitoraha ja kuntoutusraha) ehdotetaan korotettaviksi työmarkkinatuen tasolle vuoden 2019 alusta.

Kansaneläkeindeksi vaikuttaa myös eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain sekä yleisestä asumistuesta annetun lain mukaisten asumistukien määräytymisperusteisiin. Asumistuki muuttuu (kasvaa tai pienenee) etuuksiin tehtyjen indeksileikkausten tai tasokorotusten ja asumistukien lakimuutosten yhteisvaikutuksena. Näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea saada eriteltyä yksittäisissä tapauksissa ja lisäksi niiden suuruus riippuu esimerkin oletuksista.

Yleisessä asumistuessa kansaneläkeindeksi vaikuttaa perusomavastuuosuuden laskukaavaan ja hyväksyttävien vesi- ja lämmityskustannuksien määrään. Yleisen asumistuen määrä on 80 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta. Perusomavastuuosuus on 42 prosenttia asumistuessa huomioitavista tuloista, joista on vähennetty täysimääräiseen tukeen oikeuttava tulo. Täysimääräiseen tukeen oikeuttava tuloraja on sovitettu työmarkkinatuen tason kanssa niin, että yksin asuvalla työmarkkinatuen tasoista tai sitä alhaisempaa tuloa saavalla ei ole tuloista riippuvaa perusomavastuuta. Kansaneläkeindeksin jäädytys nostaa täysimääräiseen tukeen oikeuttavaa tulorajaa ja pienentää hyväksyttävien hoitomenojen määrää eli nostaa siten asumistuen saajien omavastuuosuutta asumismenoista pysyvän lainsäädännön mukaiseen indeksitarkistukseen verrattuna.

Eläkkeensaajan asumistuessa asumistuen saajan perusomavastuu ja lisäomavastuun tulorajat on sidottu kansaneläkeindeksiin. Eläkkeensaajan asumistuen määrä on 85 prosenttia huomioon otettavista asumismenoista, joista on vähennetty perusomavastuu ja tulojen mukaan määräytyvä lisäomavastuu. Lisäomavastuu on 40 prosenttia siitä perheen tulojen osasta, joka ylittää tulorajan. Perusomavastuun määrä on vuonna 2018 610,42 euroa vuodessa eli noin 50,87 euroa kuukaudessa. Eläkkeensaajan asumistuessa kansaneläkeindeksin jäädytys alentaa perusomavastuuta ja lisäomavastuun tulorajoja eli alentaa eläkkeensaajan asumistuen saajien omavastuuta asumismenoista pysyvän lainsäädännön mukaiseen indeksitarkistukseen verrattuna.

Esityksen kokonaisvaikutuksia on mahdollista arvioida esimerkkiperheiden avulla. Jos kyseessä on 2 vanhemman ja kahden lapsen perheestä, joka saa työmarkkinatukea, lapsikorotusta

## HE 160/2018 vp

2 lapsesta, kotihoidon tuen perusmäärää ja hoitolisää sekä toisesta lapsesta korotettua, alle 16-vuotiaan vammaistukea, esimerkkiperheen etuudet ovat yhteensä 76,45 euroa vähemmän kuukaudessa vuonna 2019 kuin minkä verran perheen etuudet olisivat ilman kansaneläkeindeksin jäädyttämistä.

Jos kyseessä on eläkeläispariskunta, joka saa täysimääräistä kansaneläkettä, sen lisäksi takuueläkettä ja toiselle pariskuntaan kuuluvista eläkeläisistä maksetaan ylimääräistä rintamalisää ja ylintä hoitotukea, esimerkkiperhe saa vuonna 2019 noin 16,55 euroa enemmän tukia kuukaudessa kuin minkä verran perheen etuudet olisivat ilman kansaneläkeindeksin jäädyttämistä.

Jos kyseessä on täysimääräistä takuueläkettä saava eläkkeensaaja, joka lisäksi saa eläkkeensaajien hoitotuen perusosaa, esimerkkiperhe saa vuonna 2019 noin 24,25 euroa enemmän tukia kuukaudessa kuin minkä verran perheen etuudet olisivat ilman kansaneläkeindeksin jäädyttämistä.

Jos kyseessä on yksinhuoltajaperhe, joka saa vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa ja alle 16-vuotiaan vammaistukea, esimerkkiperhe saa vuonna 2019 76,10 euroa enemmän etuuksia kuukaudessa kuin minkä verran perheen etuudet olisivat ilman kansaneläkeindeksin jäädyttämistä. Tämä johtuu pääosin sairausvakuutuslain mukaisten päivärahojen vähimmäismäärän tasokorotuksesta.

Toimeentulotuen perusosan korotus ehdotetaan toteutettavaksi 1,2 prosentin suuruisena vuonna 2019, jolla turvataan se, että toimeentulotuen perusosan taso nousee pysyvän lainsäädännön määräämän tasokorotuksen mukaisesti. Jos henkilöt ovat jo toimeentulotuen piirissä, heidän toimeentulotukensa nousee tai pienenee vastaavalla määrällä kuin siihen vaikuttavien etuuksien taso pienenee tai nousee. Lapsilisää saavissa perheissä lapsilisiin tehdyt lakimuutokset vaikuttavat myös hieman. Vuoden 2017 alussa muita lapsilisiä kuin yksinhuoltajakorotusta leikattiin 0,91 prosenttia. Vuoden 2018 alussa yksinhuoltajakorotusta korotettiin 4,75 euroa kuukaudessa. Yksinhuoltajakorotus on 48,55 euroa kuukaudessa jokaisesta lapsesta, joka saa lapsilisää vuonna 2018. Myös varhaiskasvatusmaksuja alennettiin vuoden 2018 alusta siten, että maksujen alennus kohdistui pieni- ja keskituloisiin sekä perheisiin, joilla on useampi lapsi varhaiskasvatuksessa.

### **4 Asian valmistelu**

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmisteluun ovat osallistuneet myös valtiovarainministeriö sekä Kansaneläkelaitos.

### **5 Riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019

**1 §.** *Pykälässä säädetään vuonna 2019 käytettävästä kansaneläkeindeksin pisteluvusta.* Se säilyy vuonna 2019 vuoden 2018 tasolla. Pykälässä mainittua pistelukua sovelletaan kansaneläkeindeksin määräytymisen ja antamisen osalta vuonna 2019 kansaneläkeindeksistä annetun lain sijaan. Kansaneläkeindeksin soveltamisessa noudatetaan muutoin, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään.

**2 §.** Laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Vuoden 2019 osalta kansaneläkeindeksin pisteluvusta säädetään tässä laissa nykyisen kansaneläkeindeksistä annetun lain sijaan.

Sikäli kuin muualla laissa tai asetuksessa on viittauksia nykyiseen kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin, voimaantulosäännöksessä mainitaan, että kansaneläkeindeksin pisteluvun suuruuden osalta viittausten katsotaan vuonna 2019 koskevan tätä lakia.

#### 1.2 Laki kansaneläkeindeksistä

**2 §.** *Pykälässä säädetään kansaneläkeindeksin laskemisesta.* Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo tässä pykälässä ilmoitetulla luvulla. Tulevien vuosien indeksikorotusta varten tulee kansaneläkeindeksin määrittämisessä käytettävä ja laissa oleva jakaja 1,192 muuttua jakajaksi 1,206. Laskemistapaa ei ehdoteta muutettavaksi. Muutos ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

#### 1.3 Laki toimeentulotuesta

**9 §.** *Pykälässä säädetään toimeentulotuen perusosan suuruudesta.* Ehdotuksen mukaan vuoden 2018 mukaista perusosan määrää korotetaan vuoden 2019 alusta, jotta korotus vastaa suuruudeltaan voimassa olevan kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaista 1,2 prosentin indeksikorotusta. Muutoksen myötä vuotta 2019 seuraavat indeksikorotukset voidaan tehdä myös toimeentulotuen perusosan osalta normaalia indeksikorotusmenettelyä noudattaen.

### 2 Voimaantulo

Laki kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2019 indeksitarkistuksista sekä laki toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Kansaneläkeindeksistä annettua lakia koskeva 2 §:n muutos ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

### 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Tämän järjestämiseen tarvitaan käytännössä perustuslakia alemman asteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset käytännössä toimeenpantavista tukimuodoista sekä niiden saamisedelly-

tyksistä. Välttämättömän toimeentulon lisäksi perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvan lainsäädännöstä sinänsä riippumaton ja perustuslainsäädännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Säännöksen osalta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä.

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvan tasoa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perustoimeentulon turvan riittävyyden sekä välttämättömän toimeentulon toteutumisen arvioinnissa tulee yksittäisen muutosehdotuksen sijaan huomioida kokonaisuutena eri etuuksiin eri vuosina tehtyjen muutosten kumuloituvia vaikutuksia yksilötasolla sekä kansaneläkeindeksin kehityksen suhdetta ns. heikentämiskieltoon.

Hallituksen esityksen osalta on keskeistä huomata, että esityksen vaikutuspiiriin kuuluvilla henkilöillä on nyt ehdotetuista muutoksista riippumatta, edelleen toimeentulotuen perusosan tason säilyttämisen ansiosta vastaava oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen suojaan kuin aiemminkin. Toisaalta on huomioitava se, että ensisijaisten perusturvaetuuksien alentaminen ja samanaikainen viimesijaisen toimeentulotuen nostaminen voi aiheuttaa henkilöille ja perheille osittaista oikeutta toimeentulotukeen. Toisaalta sitä, mitä rahamäärää eri etuuksien osalta perustuslaki suojaa, ei ole tarkemmin määritelty lainsäädännössä, oikeuskäytännössä tai muussa perustuslain tulkintakäytännössä. Myöskään sitä, mitä maksetuilla etuuksilla tulisi pystyä arjessa hankkimaan, ei ole tarkemmin määritelty. Sosiaaliturvan ytimessä ovat tietyt riskit. Näitä ovat työttömyys, sairaus, äitiys, perheen hankkiminen, työtapaturma, ammattitauti, työkyvyttömyys, vanhuus ja perheen huoltajan kuolema. Toteutuessaan nämä riskit estävät henkilöä hankkimasta toimeentuloaan työllä, joten toimeentuloa korvataan sosiaalivakuutuksen tai sosiaaliavustusten kautta. Perustoimeentuloa täydentää viimesijainen, välttämättömän toimeentulon turva, jota myönnetään tarpeen mukaan.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta ja 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuihissaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi mm. vuonna 2016 ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on sekä ansioon sidottuja, että vähimmäismääräisiä etuuksia. Vähimmäismääräisiä sosiaaliturvaetuuksia ovat takuueläke, vähimmäismääräinen sairaus- ja kuntoutuspäiväraha sekä työttömyysturvan peruspäiväraha. Niiden rinnalla ovat sosiaaliavustuksiksi luokiteltavat tarveharkintaiset etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Pääsääntöisesti Suomessa pyritään turvaamaan yksilön asemaa sosiaalisen riskin varalta (kuten työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden). Yksilön toimeentulon taso pyritään riskin toteutuessa säilyttämään riskin toteutumista

edeltäneellä tasolla. Jos henkilöllä ei ole ollut tuloja, hän on oikeutettu vähimmäistasoiseen suojaan riskin kohdatessa. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa samanlaista jaottelua ei ole, mikä aiheuttaa soveltamis- ja tulkintavaikeuksia.

Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveystalvuluilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukatonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle. Sosiaaliturvan riittävyyden arvioinnissa, merkitystä on kansallisen näkemyksen mukaan myös sillä, mitä sosiaaliturvalla pystyy asianomaisessa maassa hankkimaan.

Komitean tehdessä edellä mainittua päätöstään uusimmat Eurostatin Suomea koskevat luvut ekvivalentista mediaanitulosta olivat vuodelta 2013. Niiden pohjalta komitea totesi, että 50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta yhtä henkeä kohden oli 970 euroa ja 40 prosenttia 776 euroa kuukautta kohden. Näiden lukujen pohjalta komitea lähti arvioimaan Suomen vähimmäisetuustason verrattuna sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 1 kohdan velvoitteisiin. Sairauspäivärahan osalta komitea totesi, että minimisairauspäiväraha vuonna 2013 oli 23,77 euroa tai 594 euroa kuukaudessa. Komitea totesi sen vastaavan 31 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta ja 20 prosentin ennakonpidätyksen jälkeen vain 24 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta (475 euroa kuukaudessa). Vähimmäismääräisten äitiysrahan ja kuntoutusrahan määrä oli sama. Suhteessa peruskirjan 12 artiklan oikeuteen määriä pidettiin riittämättöminä. Työttömän peruspäiväraha oli vuonna 2013 bruttona 32,46 euroa päivässä eli 698 euroa kuukaudessa ja 20 prosentin veronpidätyksen jälkeen etuuden määrä oli 558 euroa kuukaudessa. Peruspäiväraha bruttona vastasi 36 prosenttia ja verotuksen jälkeen nettona 29 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta. Takuueläke vuonna 2013 oli 738,82 euroa kuukaudessa eli 38 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, joten sekin jäi pari prosenttiyksikköä alle komitean ehdottomana pitämän 40 prosentin rajan. Komitean johtopäätös oli, että sairauspäivärahan, äitiysrahan, kuntoutusrahan, työttömän peruspäivärahan ja takuueläkkeen tasot eivät vastanneet 12 artiklan 1 kohdan sopimusmaalle asettamia velvoitteita. Lisäetuustien, kuten sosiaaliavustusten ja asumistuen, mahdollista vaikutusta ei ollut komitean mukaan tarpeen harkita, koska etuustien lähtötasot jäivät alle ehdottoman minimin eli alle 40 prosentin ekvivalentista mediaanitulosta.

Komitea ei jättänyt arvioinnista pois sitä mahdollisuutta, että toimeentulotuen kokonaisuus saattaa saavuttaa 50 prosentin tason ekvivalentista mediaanitulosta joillakin saajilla ja tietyissä olosuhteissa. Tästä huolimatta komitea ei katsonut saamansa tiedon perusteella todistetuksi, että kaikki tarpeessa olevat henkilöt saavat varmasti riittävää toimeentulotukea. Työmarkkinatuesta komitea totesi, että vaikka työmarkkinatuki on merkittävästi suurempi kuin toimeentulotuen perusosa, on se kuitenkin selvästi pienempi kuin komitean asettama 50 prosentin kynnyks. Komitea on ymmärtänyt, että työmarkkinatuen saajat voivat olla oikeutettuja sekä asumistukeen että toimeentulotukeen, joka kattaa asumiskustannuksia asumistuen lisäksi. Komitean mukaan Suomen hallitus ei kuitenkaan ollut esittänyt mitään tietoja työmarkkinatuen saajille maksetusta asumistuen määrästä tai sitä täydentävästä, asumiskustannuksiin tarkoitettusta toimeentulotuesta. Siksi komitea ei vakuuttunut siitä, että työmarkkinatuki yhdessä muiden etuustien kanssa saavuttaa tason, joka on riittävä. Komitea päätyi toteamaan, etteivät toimeen-

tulotukietuudet ja työmarkkinatuki ole riittäviä ja siksi sen mukaan myös peruskirjan 13 artiklan 1 kohtaa on rikottu.

Sosiaalisten oikeuksien komitea siis katsoi Suomen vähimmäistasoiset sosiaaliturvaetuudet pääosin liian pieniksi. Päätöksen tarkastelua kuitenkin vaikeuttaa se, että sosiaalisessa peruskirjassa lähdetään pääsääntöisesti turvaamaan aiempia tuloja korvaavaa sosiaaliturvaa riskin (sairauden, työttömyyden tai vanhuuden) toteutuessa. Tällä tarkoitettaneen ansiosidonnaista turvaa, joka Suomessakin on ensisijainen toimeentuloturvan laji. Tämän ohessa artikla 12 kohta 1 hyvin kategorisesti määrää kaikille oikeuden tiettyyn laskennalliseen minimitasoon, jota ei saa alittaa. Suomen universaalinen sosiaaliturva perustuu sekä ansiosidonnaiselle että perusturvasolulle ja perusturvan tasoa sääntelee juuri peruskirjan artikla 12.

Arvioidessaan heikentäviä toimenpiteitä, komitea on katsonut, että korotusten tekemättä jättäminen täysimääräisenä joidenkin sosiaalietuuksien kohdalla tiettyä ajanjaksona ei välttämättä ole ristiriidassa 12 artiklan 3 kohdan kanssa. Taloudelliset vaikeudet eivät kuitenkaan peruskirjan mukaan automaattisesti oikeuta etuuksien leikkaamista. Valtioilla on Euroopan sosiaalisen peruskirjan perusteella myös velvoite pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien tasokorotuksilla, henkilöllisen soveltamisalan laajennuksilla tai luomalla uusia sosiaaliturvaetuuksia. Suomessa etuuksien tasoja on muutettu vaihtelevasti eri aikoina ja eri etuuksien kohdalla eri tavoin. Myös useiden etuuksien henkilöllinen soveltamisala on jatkuvassa muutoksessa. Kokonaan uusia sosiaaliturvaetuuksia luodaan puolestaan suhteellisen harvoin. Viimeisin kokonaan uusi perusturvaetus Suomessa on eläketuki, jonka toimeenpano alkoi 1.6.2017 ja jonka tarkoituksena on helpottaa pitkäaikaisesti työttömäksi jääneiden iäkkäiden henkilöiden tilannetta. Sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisen osalta komitea ei ole havainnut huomauttamista sopimuksen soveltamisessa Suomessa.

Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä, jonka toiminta perustuu lakiin, tarkasteli perusturvan riittävyyden kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä ajanjaksolla 2011—2015. Raportin (THL, Työpaperi 1/2015) mukaan perusturvan varassa olevien ja pienipalkkaisten kotitalouksien käytettävissä olevat tulot pääsääntöisesti kasvoivat vuosina 2011—2015. Tulot kasvoivat niin suhteessa keskipalkkaisen tuloihin kuin reaalisestikin. Eläkkeensaajan perusturvan taso on muita perusturvan varassa eläviä ryhmiä korkeampi. Eläkkeensaajat olivat tarkastelluista ryhmistä ainoa, joiden perusturva riitti kattamaan viitebudjetin mukaisen kohtuullisen vähimmäiskulutuksen. Perusturvan varassa olevien tulotaso suhteessa kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetteihin oli noussut vuodesta 2011. Perusturvan mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista keskitasoa niin ennen kuin jälkeen asumiskustannusten tarkasteltuna. Vuosien 2011—2015 etuus- ja verotuslainsäädännön muutokset alensivat tuloeroja ja vähensivät köyhyyttä. Lakiin perustuva perusturvan riittävyyden arviointi tehdään joka neljäs vuosi, jolloin seuraava arviointi tulee tehtäväksi seuraavan kerran vuodenvaihteessa 2018—2019.

Perusturvajärjestelmien kehittämisen osalta on todettava, että vaikka perusturvaetuuksia on alennettu vuoden 2017 alusta ja niiden määrät on päätetty jäädyttää vuosina 2017—2019, Suomen perusturvaetuudet ovat kehittyneet tasokorotuksilla. Työttömyysturvan peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen on tehty kuukausitasolla 100 euron tasokorotus vuoden 2012 alusta, joka on suurempi kuin vuosien 2017—2019 jäädytyksen/leikkauksen vaikutus. Eläketuki 1.6.2017 alkaen on merkinnyt aikaisemmin työmarkkinatukea saaneille pitkäaikaistyöttömille noin 200 euron korotusta toimeentuloon kuukaudessa. Sairaiden perusturvan varassa elävien henkilöiden toimeentuloa on parannettu korottamalla vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ja kuntoutusrahaa perustoimeentulotuen tasolle vuoden 2018 alusta. Vuoden 2019 alusta hallitus esittää eduskunnalle vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan korottamis-

## HE 160/2018 vp

ta työmarkkinatuen tasolle. Lisäksi lääkekustannusten vuosittaista omavastuurajaa ehdotetaan alennettavaksi vuoden 2019 alusta.

Takuueläkettä on korotettu 23 eurolla kuukaudessa vuonna 2016 ja 15 eurolla kuukaudessa 2018 alkaen. Sitä korotetaan edelleen 9,25 eurolla kuukaudessa vuoden 2019 alusta. Vastaava korotus tulee eläketukeen. Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan henkilön kuntoutusrahan vähimmäismäärää on korotettu vuoden 2018 alusta siten, että se on säilynyt takuueläkkeen tasolla. Takuueläkkeen korotusta vastaava korotus tehdään niihin myös vuoden 2019 alusta. Eläkkeensaajien toimeentuloa on parantanut myös eläkkeensaajien asumistuen määrään hyväksyttävien enimmäisasumismenojen korottaminen vuoden 2018 alusta. Korotus oli 1,8 prosenttia ja korotuksen jälkeen asumismenojen hyväksyttävät enimmäismäärät ovat I kuntaryhmässä 8 097 euroa, II kuntaryhmässä 7 447 euroa ja III kuntaryhmässä 6 533 euroa vuodessa. Edelleen eläkettä saavan hoitotuen perustukea korotettiin 8,81 eurolla kuukaudessa vuoden 2018 alusta. Hoitotuen perusosa on 70,52 euroa kuukaudessa vuonna 2018.

Suomi raportoi Sosiaalisten oikeuksien komitealle määräjain sosiaaliturvaetuksiensa tasossa tapahtuneista muutoksista. Suomen 13. määräraikaisraportissa, joka annettiin lokakuussa 2017, kuvattiin etuuksissa tapahtuneen myönteisen kehityksen lisäksi myös niihin kohdistuneet haasteet kuten indeksiin tehdyt muutokset. Suomi jatkaa rakentavaa vuoropuhelua komitean kanssa.

Suomessa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti lausunut, ettei perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta. Toimeentulon tasoa ei siis kansallisessa perustuslakiarvioinnissa arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä. Tapauskohtaisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että lakiehdotuksen vaikutukset perusturvan tasoon ovat ”vähäisiä” ja siten hyväksyttäviä, perusoikeuteen puuttumattomia, kuten lausunnossa PeVL 17/1996, ja saman arviointiperustan se vahvisti lausunnossa PeVL 48/2006. Oikeustieteen piirissä on esitetty myös näkemys, että tällainen vähäisten muutosten hyväksyminen ilman arviointia siitä, missä absoluuttinen alataso on, ei turvaa perusoikeuden suojaa riittävästi. Käytännössä tällaisen absoluuttisen alataso asettaminen on kuitenkin erittäin haasteellista, koska perustuslaki ei sinällään suojaa minkään etuuden tiettyä rahamäärää tai keskimääräisen etuudensaajan asemaa vaan viime kädessä yksilön asemaa yhteiskunnassa, jolloin tulee automaattisesti arvioitavaksi eri etuuksien yhteisvaikutus sekä toimeentuloturvan riittävyyden osalta myös yksilölle aiheutuvat menot eli esimerkiksi verotuksen sekä hintakehityksen vaikutus. Käytännössä muutokset eivät kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa yksittäisen henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon vaarantuisi. Valiokunta ei ole kuitenkaan ilmaissut myöskään yleisellä tasolla sitä, minkä suuruinen kuukausitulo turvaa kansalaiselle subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon.

On selvää, että myös perusturvan riittävyyden osalta on olemassa, vaikkei käytännössä helpos- ti määriteltävissä, tietty suojattavan perusoikeuden ydinalue eli käytännössä rahamääräinen taso, jota ei voida tietynä hetkenä alittaa. Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei kuitenkaan sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on pe-

rusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin. Riittävyys ei vaikuta määrittävän ainakaan pelkästään tarpeen ja ympäröivän yhteiskunnan kulutason mukaan vaan myös sen mukaan, onko valtiolla riittävästi resursseja. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota myös toisenlaiseen näkökulmaan, jonka mukaan TSS-oikeuksia koskevat säännökset ovat lainsäätäjän muotoilemia prioriteetteja, jotka julkisen vallan on otettava huomioon ja joita on kunnioitettava, kun taloudellisia voimavaroja ja säästöjä kohdennetaan taloudellisesti haastavina aikoina. Mitään rajoituksetonta talouden tilaan nojautuvaa valtakirjaa alentaa etuuskien tasoa lainsäätäjällä ei joka tapauksessa ole olemassa. Perustuslakivaliokunta onkin sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien heikennyksiä käsittelevien lausumiensa yhteydessä painottanut, että sosiaalisiin oikeuksiin puuttuvan sääntelyn arvioinnissa on annettava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston (ks. PeVL 11/2015 vp. ja PeVL 10/2015 vp.) ja etuuskien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp.). Valiokunta on myös pitänyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.). Samoin se on korostanut, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp). Valiokunnan kantaa voidaan lukea ilmauksena siitä sinänsä perustuslain sanamuotoakin vastaavasta kannasta, että perustuslain 19 §:ssä turvatut sosiaaliset oikeudet ja niihin liittyvä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuus eivät palaudu yksinomaan perustuslain 19 §:n 1 momentin säännökseen ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta, vaan että perustuslain 19 §:n 2—4 momenteissa taatuilla sosiaalisilla oikeuksilla on oma itsenäinen, julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyjä velvoitteita pidemmälle meneviä velvollisuuksia määrittävä merkitys.

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yhteydessä on usein puhuttu heikentämiskiellosta eli siitä, että kerran saavutettua tuen tasoa ei saisi heikentää. Myös heikentämiskiellon merkitystä rajoittaa käytännössä merkittävästi se, että varsinkin TSS-oikeuksien turvaamiseen on selvästi liitetty ajatus siitä, että ”perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin esimerkiksi lapsilisien väliaikaisen indeksijäädytyksen osalta katsonut, että väliaikaisen indeksijäädytyksen vaikutukset ovat jääneet suhteellisen vähäisiksi eivätkä ne ole heikentäneet olennaisesti lapsiperheiden asemaa. Sinänsä huolestuttavana piirteenä on kuitenkin pidetty sitä, että sääntelyn vaikutukset ovat kohdistuneet voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Lapsilisien tasoon vaikuttavista indeksikorotuksista kolmeksi vuodeksi luopumisen ei kokonaisuutena arvioiden katsottu heikentävän lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Tämä arvio perustui siihen oletukseen, että inflaatiokehitys pysyy indeksijäädytyksen aikana maltillisena (PeVL 25/2012).

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. Menettely varmistaa sen, että vaikutukset voidaan arvioida mahdollisimman tarkkaan kullekin vuodelle. Samalla perustuslaillinen arviointi on mahdollista toteuttaa mahdollisimman ajankohtaisiin arvioihin pohjautuen.

Perusoikeudet, myös TSS-oikeudet, ovat yksilöiden oikeuksia. Kysymys ei ole väestöryhmien tai kollektiivien oikeuksista tai yksilöllä vain kollektiivin jäsenenä taikka enemmistöön tai tiettyyn vähemmistöön kuuluvana olevista oikeuksista. Vastaavasti perusoikeuksien suojassa ei ole kysymys siitä, minkälaista suojaa ihmiset keskimäärin saavat tai minkälaista suojaa saa



## HE 160/2018 vp

enemmistö tai jokin prosenttiosuus ihmisistä. Perusoikeuksia koskevissa järjestelyissä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ehkäisemään väliinpuotoamistilanteita. Yksilötasolla indeksin jäädyttämisen taloudellinen merkitys ei näyntyä kovinkaan merkittävänä, mikäli asiaa arvioidaan yksittäisten etuuksien kautta sekä yksittäisenä vuotena tehtävää jäädytystä. Kun leikkauksia tehdään useaan otteeseen, on kuitenkin arvioitava, onko muutoksilla kokonaisuutena tarkastellen vaarannettu tietyn perusoikeuden toteutuminen eli ovatko heikennykset muodostuneet yhteisvaikutuksiltaan kohtuuttomiksi jollekin ihmisryhmälle tai tietyssä elämäntilanteessa ja tiettyjen tukien varassa oleville. Perustuslakivaliokunta on todennut mm. lapsilisäleikkausten yhteydessä, että ”hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden leikkausten jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi” (PeVL 11/2015 vp. ks. myös PeVL 32/2014 vp, PeVL 25/2012 vp ja 12/2015 vp).

Suomen talous kasvaa ripeästi ja kasvu on laaja-alaista. Kaksi vuotta jatkunut noususuhdanne on vuoden 2017 loppupuolen jälkeen tuonut runsaasti valoa myös työmarkkinoille. Yritysten luottamus on korkealla ja työvoiman kysyntä on lisääntynyt voimakkaasti. Työllisyys kasvaa nopeasti ja työttömyys alenee. Talouden ja työllisyyden kasvu vahvistavat julkista taloutta. Talouskasvu lisää verotuloja ja vähentää työttömyysmenoja. Menojen kasvua hillitsevät päätökset, joista KEL-indeksin jäädyttäminen on yksi, kohentavat niin ikään julkista taloutta.

Talouden hyvä suhdanne peittää kuitenkin alleen julkista taloutta kuluvan vuosikymmenen ajan heikentäneet rakenteelliset tekijät. Lisäksi julkinen velka on erittäin korkealla tasolla seuraavan laskusuhdanteen koittaessa, minkä vuoksi julkinen talous on aiempaa paljon haavoittuvaisempi kohtaamaan uuden taantumun. Väestö vanhenee läpi suhdanteiden ja ikärakenteen muutoksesta johtuva hoito- ja hoivamenojen kasvu jatkuu väijäämättä nopeana pitkälle 2030-luvulle saakka, jos menojen kasvua ei kyetä hillitsemään. Suhdannesyklin tasaannuttua talouskasvu uhkaa hidastua prosentin puolentoista haarukkaan. Koska väestö ikääntyy, tehdyn työn määrä ei juuri kasva. Siksi talouden kasvu jää pelkästään tuottavuuden kasvun varaan. Nähtävissä oleva talouden kasvu ei riitä rahoittamaan nykyisen lainsäädännön kansalaisille tarjoamia etuuksia ja palveluja pitkällä aikavälillä. Kun talous kasvaa nopeasti, olosuhteet uudistaa talouden rakenteita ovat otolliset, koska voimakas kysyntä lieventää uudistusten mahdollisia lyhyen aikavälin epäsuotuisia vaikutuksia. Suunnittelemalla uudistukset johdonmukaisesti ja toteuttamalla ne määrätietoisesti voidaan parhaassa tapauksessa vaimentaa uudistusten epäsuotuisia vaikutuksia myös lyhyellä aikavälillä. Julkisen palvelutuotannon ja sosiaaliturvan kestävän rahoituksen turvaamiseksi tarvitaan edelleen vaikuttavia ratkaisuja, jotka lisäävät julkisen talouden tuloja ja pienentävät menoja tai niiden kasvua pitkällä aikavälillä.

Koska perustuslakivaliokunta ei ole tulkintakäytännössään esittänyt myöskään mitään selkeää euromäärää, jota perustoimeentuloa turvaavan etuuden taso ei saisi alittaa, niin tältä osin esityksen ei voi katsoa olevan ainakaan suorassa ristiriidassa aiempaan lausuntokäytäntöön nähden. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut usein, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen 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 (esim. PeVL 25/2013 vp ja siinä viitatus lausunnot sekä HE 309/1993 vp.). Perusturvaetuuksiin tehdyt tasokorotukset (työttömyysturvalain mukainen työmarkkinatuki ja peruspäiväraha, takuueläke, eläketuki, sairausvakuutuslain mukaiset vähimmäismääräiset päivärahat ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukainen vähimmäismääräinen kuntoutusraha) merkitsevät sitä, että kaikki edellä mainitut vähimmäismääräiset etuudet ovat vuonna 2019 nettomääräisesti perustoimeentulotukea suuremmat ja niitä saavat henkilöt ovat lähtökohtaisesti oikean etuusjärjestelmän piirissä. Siten KEL-indeksin jäädytys ja vastaavasti perustoimeentulotuen tason nousu ehdotetulla tavalla eivät merkitse sitä, että

indeksijäädytyksestä johtuen entistä useampi henkilö tulisi oikeutetuksi toimeentulotukeen. Esityksen valmistelun yhteydessä, huomioiden eri aikoina tehdyt ratkaisut sekä eri etuuksia koskevien ratkaisujen kumuloituvat vaikutukset, esityksen vaikutukset on arvioitu edelleen siinä määrin vähäisiksi, että kansaneläkeindeksin jäädyttämistä on pidetty mahdollisena toteuttaa perustuslakia rikkomatta. Näin olleen hallitus katsoo, että esitys ei ole ristiriidassa perusoikeuksien heikennyskiellon tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Ehdotetun muutoksen vaikutuksia on arvioitu myös suhteessa omaisuuden suojaa koskevaan perustuslain 15 pykälään. Ehdotettu muutos koskee eläkejärjestelmässä rahamäärien korottamiseen käytettävää kansaneläkeindeksiä. Ehdotetuilla muutoksilla on edellä kuvatulla tavalla vaikutuksia kansan- ja takuueläkkeiden sekä eräiden muiden etuuksien ja rahamäärien suuruuksiin, joten muutosten perustuslaillista arviointia on pidetty tarpeellisena myös omaisuuden suojan näkökulmasta.

Perustuslain omaisuuden suojaa koskeva pykälä on itsessään yleisluonteinen, joten arviointi perustuu valtaosin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Ansioperusteiset työeläkkeet on perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännön perusteella katsottu omaisuuden suojan piiriin kuuluviksi (mm. PeVL 4/1994, 13/1995 sekä 22/1995). Lähtökohtana on ollut, että omaisuuden suojan piiriin kuuluvan eläkkeen tulee olla ansaittua. Eläke, tai sellainen osa eläkkeestä, joka perustuu muuhun kuin ansaintaperiaatteeseen, ei kuulu samalla tavalla omaisuuden suojan piiriin. Esimerkiksi kansaneläkettä ei ole pidetty ansaittuna eläkkeenä eikä se erääntymättömiltä osiltaan kuulu omaisuuden suojan piiriin (PeVL 12/1995 vp). Sosiaalisille avustuksille on annettu omaisuuden suoja silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi (PeVL 5/1950 vp).

Perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan hyväksynyt sen, että indeksimuutoksista voidaan säätää tavallisella lailla (vrt. PeVL 1/1975 II vp, 9/1991 sekä 22/1995). Perustuslainmukaisuutta harkitessaan perustuslakivaliokunta on nostanut esiin merkittävänä asiana sen, että indeksimuutos ei vaikuta jo erääntyneisiin eläke-eriin. Lisäksi perustuslakivaliokunta on antanut aiemmissa lausunnoissaan merkitystä sille, että muutos ei ole johtanut eläkkeiden määrien alenemiseen sekä sille, että muutos on johtanut joka tapauksessa perusturvaetuuksien määrien korottamiseen. Perustuslainmukaisuutta arvioitaessa merkitystä on ollut myös sillä, että muutos on johtunut oleellisesti vallitsevasta taloudellisesta tilanteesta (PeVL 10/1994 vp sekä 34/1996) ja sillä, että muutos on ollut vähäinen (PeVL 13/1995 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan omaisuuden suojaa saa ansaituksi katsottu konkreettinen taloudellinen etu, ei tietynä aikana voimassa oleva eläkejärjestelmä (PeVL 4/1994 sekä 13/1995 vp).

Ehdotetut muutokset noudattavat pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja. Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia eläkkeiden tai muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien tasoon ottaen huomioon myös takuueläkkeeseen, työttömyysturvalain mukaiseen peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen sekä sairausvakuutuslain mukaisiin päivärahoihin jo tehdyt ja nyt tässä esityksessä sekä toisessa hallituksen esityksessä ehdotettavat tasokorotukset. Toimeentulotuen perusosaa, jolla turvataan perustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, ehdotetaan korotettavaksi. Ehdotettuja muutoksia voidaan pitää omaisuuden suojan näkökulmasta kokonaisuutena arvioiden kohtuullisina. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole taannehtivia vaikutuksia.

Edellä esitetyn perusteella 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.

**HE 160/2018 vp**

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

**1.**

**Laki**

**kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään, kansaneläkeindeksin pisteluku on 1 617 vuonna 2019.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta 20 .

Jos muualla laissa tai asetuksessa viitataan kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin, kansaneläkeindeksin pisteluvun suuruuden osalta viittausten katsotaan vuonna 2019 koskevan tätä lakia.

2.

## Laki

### kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) 2 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 982/2017, seuraavasti:

2 §

#### *Kansaneläkeindeksin laskeminen*

---

Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,206. Sekä keskiarvo että osamäärä pyöristetään erikseen lähimpään kokonaislukuun.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

3.

## Laki

### toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 9 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena  
kuin se on laissa 983/2017, seuraavasti:

9 §

*Perusosan suuruus*

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on:

1) yksin asuvalla henkilöllä 463,48 euroa;

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2018

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

2.

**Laki**

**kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) 2 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 982/2017, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Kansaneläkeindeksin laskeminen*

*Kansaneläkeindeksin laskeminen*

-----  
Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,192. Sekä keskiarvo että osamäärä pyöristetään erikseen lähimpään kokonaislukuun.

-----  
Kansaneläkeindeksin pisteluku lasketaan jakamalla edellisen vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,206. Sekä keskiarvo että osamäärä pyöristetään erikseen lähimpään kokonaislukuun.

-----  
*Tämä laki tulee voimaan                      päivänä  
kuuta 20 .*

3.

**Laki**

**toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 9 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena  
kuin se on laissa 983/2017, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

9 §

*Perusosan suuruus*

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti  
on:  
1) yksin asuvalla henkilöllä 458,10 euroa;

*Ehdotus*

9 §

*Perusosan suuruus*

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti  
on:  
1) yksin asuvalla henkilöllä 463,48 euroa;

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuu-  
ta 20 .