

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 125/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eva Aalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Hanna Tervahauta, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansaneläkelakia, takuueläkkeestä annettua lakia, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia, vammaisetuuksista annettua lakia, sairausvakuutuslakia, työttömyysturvalakia sekä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Vammaisetuuksista annetun lain muutokset on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027, ja työhön paluun edistämisestä annetun lain voimassaoloajan jatkamista koskevan muutoksen taas on tultava voimaan ennen kuin sen kohteena olevan lain voimassaolo päättyy eli ennen 31.12.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2024 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia kansaneläkelakiin, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettuun lakiin ja viiteen muuhun lakiin. Kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien alaikäraja nostetaan ehdotuksen mukaan 16 vuodesta 18 vuoteen. Lisäksi työttömyysetuuksien maksamisen poikkeussäännöksiä, jotka eräissä tapauksissa sallivat työttömyysetuuden maksamisen alle 18-vuotiaalle, rajataan nykyiseen nähden. Vammaisetuuksista annetun lain mukaisia etuuksia muutettaisiin siten, että vammaistukea jatkossa maksetaan alle 18-vuotiaalle lapsen vammaistukena ja 18 vuotta täyttäneelle aikuisen vammaistukena. Eläkettä saavan hoitotuen alaikäraja ehdotetaan vastaavasti nostettavaksi 18 vuoteen.

(2) Esityksellä tavoitellaan säästöjä julkiseen talouteen. Julkisen talouden menojen on ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksesta arvioitu vähentyvän noin 48,5 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2027 alkaen. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on lisäksi selkeyttää etuusjärjestelmää ja lisätä perusturvajärjestelmän johdonmukaisuutta. Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa tarkoitettujen eläkkeiden ja etuuksien ikärajat ehdotetaan muutettaviksi vastaamaan ajankohtaa, jolloin nuoren oppivelvollisuuslain mukainen oppivelvollisuus viimeistään päättyy ja nuoren vanhempien elatusvelvollisuus pääsääntöisesti päättyy.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja perustoimeentulon turvaa koskevan perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

(4) Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

(5) Ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2024 vp

perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kapale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(6) Lakiehdotuksen vaikutukset kohdistuvat ennen muuta 16—17-vuotiaisiin nuoriin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä esitetyt tiedot (esim. s. 40—41) erityisesti kuntoutusrahaetuksien merkityksestä vaikuttaisivat sinänsä puoltavan nykytilan säilyttämistä tältä osin.

(7) Nyt ehdotetulle ikärajoja koskevalle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin esitetty hyväksyttävät, ennen muuta oppivelvollisuuden päättymisajankohtaan kiinnittyvät perusteet. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät ole mielivaltaisia, eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

(8) 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. Momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70).

(9) Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuuserjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perusoikeussäännöksen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 70/I) mukaan momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Säännös ei kuitenkaan esitöiden mukaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

(10) 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 mitoi-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2024 vp

tettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

(11) 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 15/2023 vp, kappale 8, 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).

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei kuitenkaan ole sille, että valtiontalouden säästöjä voidaan kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioiseksi kohdentaa määrältään verraten vähäisiinkin menovähennyksiin tarvittavien valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseksi.

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä esitetyillä, julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella nyt ehdotettua sääntelyä (PeVL 15/2023 vp, kappale 9, ks. myös PeVL 40/2018 vp).

(14) Valiokunta on lisäksi todennut (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II), ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoittamiseen (PeVL 14/2023 vp, kappale 8). Valiokunta on kuitenkin painottanut, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4 ja PeVL 11/2023 vp, kappale 4), vaan toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 11/2023 vp, kappale 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2/II).

(15) Nyt ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kanalta.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä esitettyihin tietoihin siitä, että ehdotettujen muutosten seurauksena toimeentulotuen tarpeen arvioidaan jossain määrin kasvavan. Valiokunta 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 liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (PeVL 8/2024 vp, kappale 4, ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).

(17) Säättämisyjärjestysperusteluissa selostetaan esityksen kannalta keskeisten ihmisoikeussopimusten sisältöä ja viitataan (s. 77) lyhyesti myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoihin. Perusteluissa ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota YK:n lapsen oikeuksien komitean varsin tuoreisiin loppupäätelmiin Suomen viidennen ja kuudennen määräaikaisraportin johdosta. Loppupäätelmissä (kappale 35) komitea suosittelee Suomea välttämään sellaisia sosiaali-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2024 vp

turvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Nyt ehdotettua sääntelyä olisi ollut aiheellista arvioida myös komitean loppupäätelmien kanalta (ks. PeVL 16/2023 vp kappale 12).

(18) Perustuslakivaliokunta on (esim. PeVL 32/2024 vp, kappale 5, PeVL 19/2024 vp, kappale 7, PeVM 2/2024 vp, kappale 9, PeVL 9/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava säätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta korostaa edelleen, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyystilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 16.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala