

Janne Salminen

8.10.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 124/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia, opintotukilakia ja sairausvakuutuslakia. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset tarkennettaisiin lakiin kuntoutuksen kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta voitaisiin maksaa kuntoutusrahaa enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Nuoren kuntoutusrahaa myönnettäisiin odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella, ja samanaikaiset palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa. Muutokset yhtenäistäisivät kuntoutusrahoja koskevaa sääntelyä. Opintotukea ei jatkossa myönnettäisi, jos henkilö saa samalta ajalta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa.

2. Kysymyksessä on budjettilaki, ja esitys on tarkoitettu käsiteltävän vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä. Hallituksen esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Eräät sen säännöksistä sekä opintotukilain muuttamista koskeva laki ja sairausvakuutuslain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025.

3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

4. Esityksessä ehdotetaan useita tarkistuksia erilaisiin nuorten ihmisten kuntoutuksiin. Saajilleen kysymys on merkittävistä tuista. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, esityksen vaikutuksista käyttäytymiseen on vaikea ennustaa. Etuuksien poistuminen voi vaikuttaa myös

toimeentuloon ja sellaisenaan merkitä myös toisiin tukijärjestelmän elementteihin turvautumista. Osin edotukset selkeyttävät nykyistä järjestelmää. On huomattava, että tarkistukset kohdistuvat samalla osin ihmisiin, joiden mahdollisuudet itse vaikuttaa omaan tilanteeseensa on merkittävästi heikentynyt, ja heidän voidaan arvioida tässä olevan myös haavoittuvassa asemassa.

5. Esityksellä tavoitellaan säästöjä julkiseen talouteen. Hallituksen esityksessä niiden on arvioitu olevan noin 29,3 miljoonaa euroa vuositasolla.

6. Esityksen on yhtymäkohdat erityisesti Suomen perustuslain 19 §:n säännökseen oikeudesta sosiaaliturvaan ja perustuslain 22 §:ään, joka koskee perusoikeuksien turvaamista. Osa niistä etuuksista, joita lainsäädäntötarkistukset nyt koskevat, on ollut merkityksellisiä myös perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta. Esitys liittyy osin myös sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan perustuslain 16.2 §:ään. Kuntoutus liittyy myös perustuslain 18.2 §:ssä tarkoitettuun julkiselle vallalle kuuluvaan velvollisuuteen edistää työllisyyttä.

7. Perustuslain 19 §:n osalta on kysymys erityisesti 2 momentista, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

8. Perustuslain 91.2 §:n säännöksellä ei esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 63/2016 vp, ks. lisäksi HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 19.3 §:n sääntelyvarauksella on lisäksi korostettu lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkumaa (PeVM 25/1994 vp).

9. Perustuslain 19.3 §:n tarkoittamalla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71).

10. Säännöksillä on samoin yhteys myös laajaan, Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten verkostoon. Sosiaaliturvan kannalta merkittäviä ovat erityisesti YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. Se kattaa vakuutusperusteiset ja ansiosidonnaiset korvaukset ja aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, tyypillisesti verorahoitteiset tasakorvaukset. Peruskirjan 12 artiklan perusteella jäsenvaltiot sitoutuvat pitämään yllä sosiaaliturvajärjestelmää

ja pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle. Peruskirjan 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.

11. Koska osa ehdotuksista koskee lapsia (alle 18-vuotiaat), merkittävä on myös YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Samoin tarkistukset kohdentuvat vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviin etuihin, mikä merkitsee, että sovellettavaksi tulee myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. Siinä 24 artikla koskee vammaisten henkilöiden oikeutta koulutukseen, 26 artikla oikeutta kuntoutukseen, 27 artikla oikeutta työhön ja työllistymiseen ja 28 artikla oikeutta riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan. Osa vammaisista ihmisistä on nimenomaan opinnoissaan ammatillisesta kuntoutuksesta käsin tuettuna.

12. Keskeinen osuus ehdotetuissa tarkistuksissa ovat, kuten todettua, valtiontalouteen liittyvät säästöt. Tältä osin sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavaroituksen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 14/2023 vp, ks. esim. PeVL 34/1996 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVL 14/2023 vp, esim. PeVM 25/1994 vp ym.). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp).

13. Ehdotetut muutokset ovat pistemäisiä, mutta taloudelliselta arvoltaan etuuksien saajille pistemäisistäkin tarkistuksista voi seurata huomattavia vaikutuksia. Ehdotetut muutokset sinänsä eivät taloudellisesti ole valtion taloudessa merkittäviä, mutta ne ovat osa laajempaa kokonaisuutta erilaisia säästötoimia. Muutokset on myös asetettava suhteeseen myös muiden olemassa olevien tukijärjestelmien kanssa: tällöin käsitykseni mukaan ei olisi perustuslakiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä tehdä ehdotettuja muutoksia (perustuslain 19.3 §). Hallituksen esityksestä saatujen tietojen valossa arvioiden perusoikeuden toteutuminen sinänsä ei ole näiden muutosten johdosta vaarassa. Vaikka muutokset eivät ole vain vähäisiä saajilleen, muutokset eivät käsitykseni mukaan myöskään heikennä sillä tavoin perustuslain 19.2 §:n tarkoittamaa perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19.2 §:n vaatimuksia. Ei kuitenkaan ole hyväksyttävää, että etuuksien muutoksista todennäköisesti seuraa nuorten ohjautumista myös viimesijaisen toimeentuloturvan piiriin (perustuslain 19.1 §). Valiokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. PeVL 14/2023 vp ja PeVL 47/2017 vp).