

Olli Mäenpää

11.10.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 125/2024 vp)

Etuusikärajojen muuttaminen

Esityksen keskeisenä sisältönä on muuttaa useiden lakiperustaisten etuuksien edellytyksenä olevat ikärajat vastaamaan 18 vuoden ikää, jolloin oppivelvollisuuslain mukainen oppivelvollisuus viimeistään päättyy. Esityksen mukaan kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien myöntämisen alaikäraja nostettaisiin 16 vuodesta 18 vuoteen, vammaisuuksien sisäistä ikärajaa muutettaisiin vastaavasti. Ehdotetut muutokset merkitsevät, että tulevilla ikäluokilla olisi oikeus kansaneläkkeeseen, takuueläkkeeseen, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksiin ja sairauspäivärahaan kahta vuotta myöhemmin kuin nykyisillä etuudensaajilla. Lisäksi työttömyysturvetuuksia voisi edelleen erityisin edellytyksin saada myös alle 18-vuotias, mutta niiden alle 18-vuotiaalle myöntämistä koskevia poikkeuksia rajattaisiin.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa ehdotuksia arvioidaan verraten yksityiskohtaisesti yhdenvertaisuuden (PL 6 §), perustoimeentulon turvan (erityisesti PL 19.2 §) ja kielellisten perusoikeuksien (PL 17 §) kannalta. Erikseen selvitetään Suomen kansainvälisten velvoitteiden (erityisesti YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista) määrittelemiä puitteita ehdotetuille muutoksille. Esitettyjä arvioita voidaan pitää asianmukaisina.

Yhdenvertaisuus

Ehdotettu ikärajoja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. 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 kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lain-sääntäjään. 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 asetettaessa 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.). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 8/2024 vp, kappale 9, PeVL 102/2022 vp, kappale 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 perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkielossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.

Yhdenvertaisuuden turvaaminen ei sinänsä estä voimassa olevaan lakiin perustuvan positiivisen erityiskohtelun poistamista säädettävällä lailla niin, että ehdotettua 18 vuoden ikärajaa sovellettaisiin myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuksien saajiin. Asialliset perusteet tosin selvästi puoltavat positiivisen erityiskohtelun säilyttämistä tältä osin oppivelvollisuuden laajentumisesta riippumatta.

Ehdotetulle ikärajoja koskevalle sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet, ja ikärajojen korotukset ehdotetaan tehtäväksi johdonmukaisella tavalla. Kaikki muutettaviksi ehdotetut ikärajat vastaisivat ajankohtaa, jolloin nuoren oppivelvollisuuslain mukainen oppivelvollisuus lain mukaan viimeistään päättyy. Ehdotetun ikärajasääntelyn kohteena olevien eläke-etuuksien, sairauspäivärahan ja kuntoutusrahaetuksien saajat olisivat keskenään yhdenvertaisessa asemassa. Ikärajasääntely sisältyy perustellusti esityksen kohteena oleviin etuussäännöksiin, eivätkä sen muutokset ole mielivaltaista tai johda kohtuuttomiin eroihin etuussäännösten soveltamisessa. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 tai 2 momentin kannalta.

Sosiaaliturva

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännös ei estä lainsäätäjää muuttamasta etuuksia ja niiden määräytymisperusteita, kunhan muutokset eivät merkitse olennaista puuttumista lailla suojattuun perustoimeentulon turvaan.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyvää tavoitetta julkisen talouden tasapainottamiseksi. Sen arvioidaan edellyttävän myös suoria säästötoimia, jotka kohdistuvat ehdotuksen mukaisesti lakiperustaisten etuuksien ikärajoin. Niitä korottamalla pyritään saamaan aikaan säästöjä julkisiin menoihin.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästöavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. esim. PeVL 14/2023 vp, kappale 12).

Julkisen talouden tasapainottamistarvetta voidaan siten pitää myös valtiosääntöoikeudellisesti relevanttina näkökohtana määriteltäessä ehdotetulla tavalla lakisääteisten etuuksien ikärajaa perusoikeussääntelyn ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden määrittelemistä rajoissa. Vaikka sääntelylle olisi julkisen talouden tasapainottamiseen liittyviä hyväksyttäviä syitä, se ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on todennut, 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 perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoittamiseen.

Ehdotetuille ikärajaedellytysten muutoksille on esitetty hyväksyttävät perusteet, eivätkä ne johda välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoittamiseen tai muutenkaan muodostu olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Ne sopeutuvat myös Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten määräyksiin. Tältä osin on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöön, jossa on pidetty tärkeänä, että taloustilanteen näkökulmasta sinänsä perustellutkin heikennykset perusoikeuksiin kohdistettaisiin muihin kuin yhteiskunnan vähäosaisimpiin, joita esitys lähinnä koskee.

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi julkisen vallan on 2 mo-

mentin mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (PeVL 17/2021 vp).

Esityksen perusteluista (s. 56) käy ilmi, että ammatillinen opiskelu vaativalla erityisellä tuella on ruotsiksi mahdollista ainoastaan Pohjanmaalla. Vaativaa erityistä tukea opiskelijoilleen tarjoaa Suomessa kuusi erityisammattioppilaitosta, joista ainoastaan Optima tarjoaa ruotsinkielistä vaativan erityisen tuen ammatillista koulutusta. Tällä hetkellä tätä ruotsinkielistä koulutusta on tarjolla vain kolmella paikkakunnalla Pohjanmaalla (Pietarsaareissa, Uusikaarlepyyssä ja Vaasassa).

Vaativaa erityistä tukea edellyttävän ruotsinkielisen koulutustarjonnan tilanteen vuoksi kuntoutusrahaetuudet ovat olleet käytännössä tärkeä taloudellinen tuki monille niistä ruotsinkielisistä nuorista, jotka ovat joutuneet siirtymään opiskelemaan Pohjanmaalle, pois perheensä kotipaikkakunnalta (s. 82).

Ehdotettu kuntoutusrahaetuuksien ikärajaedellytyksen nostaminen vaikuttaisi siten varsin todennäköisesti näiden koulutuspalvelujen tosiasialliseen saavutettavuuteen ruotsin kielellä, jos taloudelliset edellytykset palvelujen käyttämiseen heikkenisivät ehdotetun muutoksen seurauksena. Toisin kuin perusteluissa arvioidaan, lainsäädännön muutoksen aiheuttamaa palvelujen käyttämisen taloudellisten edellytysten heikentymistä voidaan pitää merkityksellisenä kielellisten oikeuksien tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen kannalta.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen tosiasiallisen tasa-arvon kannalta on kuitenkin otettava huomioon, että tarve muuttaa toiselle paikkakunnalle sairauden tai vamman vuoksi soveltuvan opiskelun mahdollistamiseksi voi käytännössä kohdistua samalla tavoin myös suomenkielisiin nuoriin. Vaikka muuttotarve on palvelujen saatavuuden kannalta ongelmallista, ehdotettu muutos ei aiheuttaisi kielellisin perustein toteutettavaa epäyhdenvertaista kohtelua. Se ei siten muodostu ongelmalliseksi suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen kannalta näiden palvelujen käytettävyyden kannalta.