



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 11.10.2024

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

Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kansaneläkelakia, takuueläkkeestä annettua lakia, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia, vammaisetuksista annettua lakia, sairausvakuutuslakia, työttömyysturvallakia sekä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annettua lakia. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen mukaan kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien alaikäraja nostettaisiin 16 vuodesta 18 vuoteen. Lisäksi työttömyysetuuksien maksamiseen pääsääntöisesti soveltuvan 18 vuoden alaikärajan osalta säädettyjä poikkeuksia ehdotetaan rajattavan. Vammaisetuksia muutettaisiin siten, että vammaistukea jatkossa maksettaisiin alle 18-vuotiaalle lapsen vammaistukena ja 18 vuotta täyttäneelle aikuisen vammaistukena. Eläkettä saavan hoitotuen alaikäraja nostettaisiin vastaavasti 18 vuoteen. Vammaisetuksien saajat siirtyisivät näin ollen jatkossa aikuisille tarkoitettujen etuuksien piiriin 18 vuoden iässä nykyisen 16 vuoden iän sijasta. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annetun määräaikaisen lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin ehdotuksen mukaan vuoden 2025 loppuun.

Esityksellä tavoitellaan julkisen talouden säästöjä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa perusturvajärjestelmän selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien alaikäraja vastaisi jatkossa ajankohtaa, jolloin nuoren oppivelvollisuus sekä vanhempien elatusvelvollisuus pääsääntöisesti päättyvät. Sama 18 vuoden ikäraja tulisi käyttöön Kansaneläkelaitoksen maksamissa vammaisetuksissa, ja sen asema pääsääntöisenä alaikärajana vahvistuisi työttömyysetuuksissa. Kun työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annetun lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin vuodelle, työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättämistä koskeva säännöstö säilyisi tämän ajan ennallaan. Tänä aikana selvitettäisiin hallitusohjelman mukaisesti, miten työkyvyttömyyseläkkeen ja ansioiden yhteensovittaminen jatkossa voitaisiin järjestää.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Vammaisetuksista annetun lain muutokset on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027, ja työhönpaluun edistämisestä annetun lain voimassaoloajan jatkamista koskevan muutoksen taas on tultava voimaan ennen kuin sen kohteena olevan lain voimassaolo päättyy eli ennen 31.12.2024. Kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien osalta muutoksia sovellettaisiin siirtymäsäännösten nojalla vuonna 2009 ja sen jälkeen syntyneisiin. Työttömyysetuuksien osalta muutosta sovellettaisiin vuonna 2008 ja sen jälkeen syntyneisiin. Maksussa olevien vammaisetuksien maksamista jatkettaisiin seuraavaan lain mukaiseen tarkistukseen tai lakkaamiseen asti. Muutos ei siten vaikuttaisi jo myönnettyihin etuuksiin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on perusoikeuksina otettava huomioon erityisesti oikeus sosiaaliturvaan, yhdenvertaisuus sekä perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet. Lisäksi on otettava huomioon erityisesti YK:n yleissopimukset vammaisten henkilöiden oikeuksista ja lapsen oikeuksista.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä, lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena huomioiden, toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaali toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman olosuhteen vuoksi heikentyneet. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi esimerkiksi sellaiset



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

lainmuutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista lailla suojattuun perustoimeentulon turvaan. Perustuslain esitöiden mukaan on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Sosiaaliturvan heikennykset eivät kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkaan nojalla ole ehdottomasti kiellettyjä, mistä esityksessä tehdään selkoa.

Julkisen talouden pitkäaikaista rakenteellista epätasapainoa voidaan pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä perusteena arvioida kriittisesti toimeentuloturvaetuuksien nykyistä kohdentamista. Oppivelvollisuuden laajentamisen on katsottava muuttaneen alaikäisten nuorten kouluttautumisen tukemisen yhteiskunnallista painopistettä. Se, että etuuksien ikärajoja nostettaisiin esityksen mukaisesti, merkitsisi tapahtuneen kehityksen huomioon ottamista. Alaikäisen nuoren toimeentuloa turvaa ensisijaisesti hänen vanhempiansa elatusvelvollisuus. Perheen ja sen jäsenten käytettävissä ovat muut lakisääteiset etuudet ja palvelut. Työansioden mahdollinen puuttuminen oppivelvollisuuden ajalta ei siten – yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset huomioiden – perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustu henkilön normaalien toimeentulomahdollisuuksien heikentymiseen. Niissä etuuksissa, joiden alaikäraja nostettaisiin, nosto olisi kaksi vuotta. Ehdotettujen muutosten ei nämä seikat huomioiden voida katsoa tarkoittavan olennaista puuttumista lailla suojattuun perustoimeentulon turvaan.

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata sekä yhdenvertaisuutta lain edessä että tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Lainsäätäjän harkinnassa on sovitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä yhteen muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökohdat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Kun ikärajoja nostettaisiin esityksen mukaisesti, eri ikäisinä sairastuneet, vammautuneet tai työkyvyttömäksi tulleet olisivat edelleen keskenään yhdenvertaisessa asemassa. Vammaisetusjärjestelmän sisäisen ikärajan muutos lisäisi lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta. Se, että kuntoutusrahaetuuksia ei enää jatkossa maksettaisi alaikäisille, poistaisi heiltä sen positiivisen erityiskohtelun, jota etuutta maksamalla on toteutettu. Tarkoitettulle positiiviselle erityiskohtelulle ei voida katsoa olevan entistä perustetta tai tarvetta oppivelvollisuuden laajennuttua.

Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä on merkitystä muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä. Esityksessä ei esitetä muutoksia koulutus- tai muiden palvelujen järjestämiseen. Vaikka vaativaa erityistä tukea opinnoissaan tarvitsevat ruotsinkieliset nuoret usein joutuvat opintojensa vuoksi muuttamaan opiskelupaikkakunnalleen, tarve tähän ei kuitenkaan koske yksinomaan heitä. Esitys ei muuta nuorten opiskeluolosuhteita muilta osin kuin etuuksien ikärajoja nostamalla. Muutosten ei sen vuoksi voida katsoa vaikuttavan merkittäväällä tavalla kielellisten perusoikeuksien toteutumiseen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä lapsen oikeuksia koskevien yleissopimusten tässä sääntely-yhteydessä keskeisestä sisällöstä on tehty selkoa esityksessä. Sopimusten mukaan kaikissa lapsia ja vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu, minkä määrittelyyn YK:n lapsen oikeuksien komitea on ottanut kantaa laajassa yleiskommentissaan (nro 14). Esityksessä on arvioitu lapsen etuun liittyviä näkökohtia. Lapsen edun katsotaan riittävällä tavalla toteutuvan, ottaen huomioon muun muassa oppivelvollisuuden laajentumisen hiljattain tuoma lisäpanostus nuorten kouluttautumisen tukemiseen sekä nuorten vanhempien elatusvelvollisuus. Lapsen edun ensisijaisuuden ei voida katsoa edellyttävän, että lapselle alaikäisenä tulisi voida myöntää oma perustoimeentuloturvan etuus.



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

Yhteisvaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa^[1] on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturvan muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Lisäksi on otettu huomioon tuloverotukseen tehtyjen ja esitettyjen muutosten vaikutus sekä joitain terveystenoihin vaikuttavia ehdotuksia. Käytössä olleen arviointimenetelmän vuoksi kaikkia muutoksia tai muutosehdotuksia ei ole ollut mahdollista huomioida arvioinnissa. Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista arvioinnissa on huomioitu seuraavat muutokset: kansaneläkkeen (työkyvyttömyyseläkkeen) ikärajan nosto 16 vuodesta 18 vuoteen sekä kuntoutusrahan ikärajan nosto 16 vuodesta 18 vuoteen.

Kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu tarkasteltaessa vuosien 2024–2025 muutoksia yhteensä. Muutoksia selittävät pääosin vuodelle 2024 tehdyt toimeentuloturvamuutokset. Vuodelle 2025 esitettyjen toimeentuloturvamuutosten vaikutus on huomattavasti vuoden 2024 muutoksia pienempi. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen on selvästi yleisintä 18–24-vuotiaissa. Tulosta selittää opiskelijoiden suuri osuus ikäryhmässä. Opintolainan valtiontakausta ei ole tässä laskettu henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin.

Perhetyypeistä voimakkaimmin käytettävissä olevien tulojen pieneneminen kohdistuu yksinasuviin sekä yksinhuoltajakotitalouksiin. Yksin asuminen muodostaa siis tietyssä mielessä riskin suuremmille suhteellisille tulonmenetyksille. Terveystenoijen muutokset ovat keskimäärin paljon maltillisempia verrattuna toimeentuloturvassa tehtäviin muutoksiin. Myös terveystenot huomioivassa tarkastelussa suurimmat tulomenetykset osuvat 18–24-vuotiaisiin.

Ensisijaisten etuuksien ja yleisen asumistuen pieneneminen sekä eräiden etuuksien poistuminen nuorilta johtaa perustoimeentulotuen tarpeen kasvuun. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla kotitaloudella tämä tarkoittaa ainakin laskennallisesti sitä, että muiden etuuksien nettomääräinen pieneneminen kompensoituu toimeentulotuen kasvulla. Siltä osin kuin alaikäisten nuorten tuloja ei kuitenkaan toimeentulotuesta annetun lain mukaan huomioida täysimääräisesti perustoimeentulotuessa, tulojen poisjäänti ei myöskään kompensoitu perustoimeentulotuella. Suurin osa perustoimeentulotuen saajista täydentää perustoimeentulotuella muita etuuksia. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy, kun aiempaa useamman kotitalouden tulot putoavat alle perustoimeentulotuen tason. Henkilön tai perheen oikeus toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti ennustettavissa, koska sen saantiin vaikuttaa tulojen lisäksi myös muun muassa varallisuus.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa^[2] on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturvaa ja sosiaali- ja terveystenoija koskevien muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista tässä muistiossa on huomioitu samat muutokset kuin yllä mainitussa muistiossa (kansaneläkkeen (työkyvyttömyyseläkkeen) ikärajan nosto 16 vuodesta 18 vuoteen sekä kuntoutusrahan ikärajan nosto 16 vuodesta 18 vuoteen).

Esitysten vaikutusten nähdään kohdistuvan ja tietyssä määrin kasautuvan erityisesti nuoriin aikuisiin sekä osatyökykyisiin ja työttömiin ja heistä erityisesti vaikeasti työllistyviin ja pitkään työelämän ulkopuolella olleisiin. Eri toimenpiteet voivat lisätä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien nuorten syrjäytymisen riskiä. Yleisesti ottaen sosiaaliturvaetuuksiin tehtävien muutosten vaikutukset työikäisiin näkyvät



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

toimeentulon heikentymisenä ja siten mahdollisesti viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen käytön lisääntymisenä. Pidemmällä aikavälillä vaikutuksia voi jossain määrin kompensoida se, jos aiempaa useampi työkäinen työllistyy. Kuntoutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen taloudellisten kannustimien heikentyminen voi vaikuttaa kielteisesti esityksissä ennakoituihin työllisyysvaikutuksiin.

Sairaus- ja kuntoutusetuuksiin tehtävät muutokset voivat kohdistuvat osittain henkilöihin, jotka ovat taloudellisesti erityisen haavoittuvassa asemassa. Heidän toimeentulonsa heikkenee ja riskinä on, että esitykset kasvattavat toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoja.

Toimeentuloturvan muutokset kohdistuvat myös lapsiperheisiin. Yhden aikuisen kotitalouksissa toimeentuloturvaetuuksien merkitys on usein suurempi kuin kahden aikuisen talouksissa. Esitysten myötä myös taloudelliset kannusteet ja mahdollisuudet osallistua ja sitoutua ammatilliseen kuntoutukseen heikentyvät. Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan nosto, Kelan kuntoutusrahaetuuksien alaikärajan nostaminen 18 ikävuoteen ja kuntoutusrahaoikeuden rajoittaminen Nuotti-valmennuksen ajalta voivat lisätä nuorten syrjäytymisriskiä.

Monilla sosiaaliturvaetuuksiin tehtävillä muutoksilla voidaan arvioida olevan suurempi vaikutus vammaisten henkilöiden toimeentuloon kuin muuhun väestöön keskimäärin. Yleisesti pienituloisiin kohdistuvat vaikutukset pätevät monin osin myös moniin pienituloisiin vammaisiin henkilöihin. Kuntoutusrahaetuuksiin tehty ja ehdotetut muutokset kohdistuvat myös vammaisiin henkilöihin. Erityisesti nuoren kuntoutusrahaan kohdistuvat muutokset vaikuttavat vammaisten nuorten etuuksien saamiseen ja etuuksien tasoon ja siten heidän toimeentuloonsa. Nuoren kuntoutusrahalla tuetaan vammaisten nuorten opiskelua ja tutkinnon suorittamista. Merkittävältä osin vammaisiin henkilöihin kohdistuu myös ehdotus kansaneläkelain mukaan maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen alaikärajan nostamisesta 16 vuodesta 18 vuoteen. Lisäksi vammaisiin henkilöihin kohdistuu ehdotus vammaisetusjärjestelmään tehtävistä muutoksista, jota ei ole perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointimuistiossa nimenomaisesti huomioitu arvioitavana muutoksena. Viimeksi mainituissa ei olisi kyse menoja vähentävästä vaan niitä lisäävästä muutoksesta, joka eräiltä osin kompensoisi kuntoutusrahaetuuksiin ja kansaneläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen kohdistuvia säästötoimia.

^[1] [Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan.](#) Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.

^[2] [Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellisuuden muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.](#) Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.