

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 125/2024 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhteensä seitsemää lakia. Esityksen mukaan kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan ja Kansaneläkelaitoksen maksamien kuntoutusrahaetuuksien myöntämiseen vaadittava alaikäraja nostettaisiin 16 vuodesta 18 vuoteen (1. lakiehdotus 12 § 1 mom., 2. lakiehdotus 7 §, 3. lakiehdotus 17 § 2 mom., 5. lakiehdotus 8 luku 2 § 1 mom.). Myös vammaisetuslain mukainen ikäraja nousisi 16 vuodesta 18 vuoteen (4. lakiehdotus 8 § 1 mom. ja 9 § 1 mom.). Jatkossa vammaisetuslain mukaista vammaistukea maksettaisiin alle 18-vuotiaalle lapsen vammaistukena ja 18 vuotta täyttäneelle aikuisen vammaistukena tai eläkettä saavan hoitotukena siitä riippuen, saako henkilö vammaisetuslaissa tarkoitettua eläkettä tai korvausta (4. lakiehdotus 7 § 1 mom., 8 § 1 mom. ja 9 § 1 mom.). Työttömyysturvalaista poistettaisiin mahdollisuus myöntää työttömyysetuus alle 18-vuotiaalle työnhakijalle, joka on keskeyttänyt oppivelvollisuutensa suorittamisen oppivelvollisuuslain 7 §:ssä tarkoittamalla tavalla (6. lakiehdotus).

Kansaneläkkeen, takuueläkkeen, sairauspäivärahan ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaetuuksien ikärajoja koskevien muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015 (perustelut s. 43). Uusia ikärajoja sovellettaisiin vuonna 2009 ja sen jälkeen syntyneisiin. Työttömyysturvalain muutosta sovellettaisiin vuonna 2008 ja sen jälkeen syntyneisiin. Siirtymäsäännösten tarkoitus on turvata samaan syntymävuosiluokkaan kuuluvien yhdenvertainen kohtelu ja selkeyttää muutoksen toimeenpanoa. Jos nuori on

ennen lainmuutoksen voimaantuloa ehtinyt täyttää etuuden alaikärajan, häneen soveltuva ikäraja ei siten muuttuisi, vaikka hän hakisi etuutta lainmuutoksen voimaantulon jälkeen (s. 43). Vammaisetuuksista annettua lakia koskevat muutokset tulisivat voimaan 1.1.2027. Jos oikeus tässä laissa tarkoitettuun etuuteen on alkanut ennen muutoksen voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Oikeus jatkuisi tällöin lain 32 §:n mukaiseen seuraavaan tarkistukseen tai 33 §:n mukaiseen lakkaamiseen asti (4. lakiehdotuksen siirtymäsäännökset; perustelut s. 43 ja 47)

Esityksen *tavoitteena* on vähentää etuusmenoja ja tasapainottaa näin valtion taloutta (s. 41, 60, 80). Säästövaikutukseksi arvioidaan 48,5 miljoonaa euroa vuosittain vuodesta 2027 alkaen. Valtaosa säästöstä (noin 47,3 milj. euroa) kohdistuisi valtioon ja selvästi pienempi osa (noin 1,2 milj. euroa) työnantajan sairausvakuutusmaksuihin sekä palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksuihin (s. 44–45). Eri esityksellä myös viimeksi mainittu säästö aiotaan ohjata valtiolle (s. 45). Lisäksi tavoitteena on selkeyttää etuusjärjestelmää ja lisätä perusturvajärjestelmän johdonmukaisuutta ”suhteessa alaikäisten nuorten oikeudellista asemaa määritteleviin keskeisiin velvollisuuksiin” eli nuoren oppivelvollisuuteen ja vanhempien elatusvelvollisuuteen. Uusi rakenne vastaisi perustelujen mukaan nykyistä paremmin ”nyky-yhteiskunnassa vakiintunutta käsitystä aikuisuuden sekä elatus- ja huoltovelvollisuuden merkityksestä”. Vammaisetuslain uusien ikärajojen tavoitteena on turvata vammaisetusjärjestelmän sisäisen rakenteen johdonmukaisuus perusturvaetuuksiin nähden (s. 41–42, 60)

Ehdotettujen muutosten *vaikutuksia* kotitalouksiin tarkastellaan esityksen sivuilla 45–51. Arviot koskevat vain tässä esityksessä ehdotettuja muutoksia. Perustelujen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut arviointia valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä budjettilakiesityksinä esiteltävien sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien lakimuutosten yhteisvaikutuksista mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Arviointi julkaistaan samaan aikaan budjettilakien antamisen kanssa ja on käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä eduskuntakäsittelyssä (s. 43). Arviointi ei ole ollut käytettävissäni tätä lausuntoa kirjoittaessani.

Ehdotetuilla muutoksilla on yhteyksiä moniin *perus- ja ihmisoikeuksiin*. Tärkeitä perusoikeuksia tältä kannalta ovat ainakin *oikeus perustoimeentulon turvaan* (PL 19 § 2 mom.), *yhdenvertaisuus* (PL 6 §) ja *kielellinen tasa-arvo* (PL 17 § 2 mom.). Merkityksellisiä ihmisoikeussoikeuksia sisältyy YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista, yleissopimukseen lapsen oikeuksista ja yleissopimukseen taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista (TSS-sopimus) samoin kuin Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (sääntämisjärjestysperustelut s. 75–79). – Keskityn lausunnossa arvioimaan ehdotuksia perustuslain 19 §:n 2 momentin ja perustuslain 6 §:n kannalta.

Perustoimeentulon turva (PL 19 § 2 mom.)

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden aikana. Ehdotetuilla muutoksilla puututtaisiin tähän oikeuteen tiukentamalla oikeutta toteuttavien etuuksien saamisedellytyksiä, kun etuuden saamiseen vaadittava alaikäraja nousisi. Muutokset eivät koskisi etuuksien luonnetta subjektiivisena oikeutena eivätkä niiden tasoa.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin. Turvan riittävyttä arvioitaessa merkitystä on sillä, "onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset" huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulonmahdollisuutensa ovat esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet (*HE 309/1993 vp s. 70–71*).

Kun kyse on ollut sosiaalisten oikeuksien mitoituksesta, perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, 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 (esim. *PeVL 16/2023 vp* kappale 6 ja siinä viitatus ja *PeVL 15/2023 vp* kappale 7 ja siinä viitatus). Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa valiokunnan mukaan hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattua perusoikeuden toteutumista. Perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. (Esim. *PeVL 16/2023 vp* kappale 9 ja siinä viitatus.) Perustuslakivaliokunta on huomauttanut lisäksi, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa. (Esim. *PeVL 15/2023 vp* kappale 8 ja siinä viitatus.)

Esityksen tavoitteita voitaneen pitää edellä todetun perusteella hyväksyttävinä, vaikka kyse ei olekaan nyt etuuksien tasoon vaan niiden saamisedellytyksiin puuttumisesta. Olennainen kysymys tässä yhteydessä on perustoimeentulon turvan riittävyys sellaisen yksittäisen lapsen tai nuoren kohdalla, jota ehdotukset koskevat. Sääntämisjärjestysperustelujen mukaan nuori voisi kompensoida esimerkiksi kuntoutusrahan menetystä viime kädessä toimeentulotuen avulla (s. 83). Tämä ei vastaisi kuitenkaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia. Pulmaksi muodostuu myös se, ettei esityksen vaikutusarvioissa ole otettu huomioon muita vireillä olevia samaa perusoikeutta ja/tai samoja etuuksia koskevia muutosehdotuksia (julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia lukuun ottamatta; vrt. viittaukset s. 43) eikä myöskään perustoimeentu-

loa turvaaviin etuuksiin aiemmin tällä vaalikaudella tehtyjä heikennyksiä (esim. 1.1.2024 voimaan tullut määräaikainen laki eräiden perusturvaetuuksien indeksijäädystä 1296/2023). Heikennykset kohdistuisivat nytkin voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana jo aiempien näihin ryhmiin kohdistuneiden heikennysten yhteydessä (PeVL 15/2023 vp kappale 15).

Perustelujen mukaan ehdotetut ikärajojen muutokset kasvattaisivat ”jossain määrin” toimeentulotuen tarvetta (s. 49). Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön arvioidaan ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Se on muistuttanut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon 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. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös toimeentulotukeen liittyvään tapauskohtaiseen tarveharkintaan ja menokontrolliin, joita ei sovelleta muussa toimeentuloturvassa. (Esim. PeVL 8/2024 vp kappale 4 ja siinä viitatus lausunnot, PeVL 16/2023 vp kappale 14 ja PeVL 15/2023 vp kappale 16.)

Esitys ei ole siten ongelmaton perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Ehdotusten oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa osaltaan se, ettei perusteluissa tuoda esiin muita vaihtoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä perustellaan julkisen talouden suunnitelmaan 2025–2028 sisältyvällä täsmällisellä kirjauksella (s. 60). Oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisen puolesta voidaan toisaalta vedota oppivelvollisuuskään koskevaan tuoreeseen lainmuutokseen sekä vanhempien elatusvelvollisuuteen, joihin esityksen perusteluissa monin kohdin viitataan (esim. s. 38). Vammaisetuuksia koskevan muutoksen kohdalla oikeasuhtaisuuden puolesta puhuvat myös ehdotetut siirtymäsäännökset (edellä). Epäröinnistä huolimatta kokonaisarvioni on, etteivät esiin nostetut ongelmat vaikuta esityksen säätämisyjärjestykseen. Ehdotetut muutokset eivät sellaisinaan, yksin tarkasteltuna, merkitse niin olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, että ne tekisivät tyhjäksi perusoikeuden ydinsisällön.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Perustuslain 6 §:n 1 momentti vahvistaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä. Se ilmaisee esitöidensä mukaan paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Se sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa mutta ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esim. naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on pidetty toisaalta ominaisena, että se kohtelee ihmisiä eri tavoin tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. (HE 309/1993 vp s. 42–43, 44/I; PeVL

8/2024 vp kappale 9.) Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. *PeVL 102/2022 vp*, kappale 5 ja siinä viitatu lausunnot).

Ehdotetuista muutoksista vaikutuksiltaan merkittävimmät näyttävät esityksen perustelujen valossa koskevan kuntoutusrahaa mutta jossain määrin myös eläkkeitä ja mahdollisesti sairauspäivärahaa. Vaikutukset kohdistuisivat erityisesti vammaisiin ja pitkäaikaissairaisiin 16–17 -vuotiaisiin lapsiin ja nuoriin ja heidän perheisiinsä. Kuntoutusrahaa sai vuonna 2023 lähes 10.000 alle 18-vuotiaasta nuorta henkilöä (s. 16). Vastaava luku kansaneläkkeen kohdalla oli noin 700 (s. 12). Perusteluissa selostettujen tutkimusten mukaan kuntoutusraha on vaikuttanut monin tavoin myönteisesti sitä saavien nuorten elämään. Se on muun ohessa vähentänyt erityisnuorten syrjäytymisriskiä ja tukenut nuoria opinnoissa ja itsenäistymisessä (s. 40–41). Perustelujen mukaan vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten ja nuorten perheissä pienituloisuuden riski on tavanomaista korkeampi, ja perheissä koetaan usein pitkäaikaista kuormitusta. Alle 18-vuotiaiden nuorten rajaaminen kuntoutusrahan ja muiden toimeentuloturvaetuuksien ulkopuolelle vaikeuttaisi entisestään näiden perheiden olosuhteita. Tämä tuotiin esiin myös useissa esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa (s. 50–51).

Lausuntopalautteen kritiikki kohdistui erityisesti kuntoutusrahetuuksien ja eläkkeiden alaikärajan nostamiseen. Lausunnoissa korostettiin kuntoutusrahan merkitystä toimintarajoitteisten nuorten opiskelun ja oppivelvollisuuden suorittamisen tukemisessa. Esityksen toteutuessa myönteiset vaikutukset menetettäisiin. Kielteiset vaikutukset kohdistuisivat kohteena olevien nuorten ja heidän perheidensä toimeentuloon, nuorten koulutukseen ja kuntoutukseen hakeutumisen sekä niissä jatkamisen kannustimiin, nuorten mahdollisuuksiin opiskella muualla kuin kotipaikkakunnallaan, nuorten itsenäistymiseen ja osallisuuteen, työllistymiseen sekä nuorten ja perheiden yhdenvertaisuuteen (s. 64–65).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuslauseke sisältää ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Perustuslain 22 § velvoittaa puolestaan julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Kuntoutusrahan myöntäminen myös 16–17 -vuotiaille ammatilliseen (tai muuhun) kuntoutukseen osallistuville nuorille on merkinnyt positiivista erityiskohtelua, jolla on pyritty parantamaan nuorten ja heidän perheidensä suhteellista asemaa ja edistämään näin tosiasiallista tasa-arvoa eri väestöryhmien välillä. Ehdotus kaventaisi tämän erityiskohtelun alaa, heikentäisi tosiasiallista tasa-arvoa ja merkitsisi nähdäkseni jonkinasteista puuttumista perustuslain 6 §:ssä turvattuun oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut lainsäätäjän harkinnan laajuutta yhdenvertaisuusperusoikeuden yhteydessä. Tämä koskee myös ja ehkä erityisesti tosiasiallista tasa-arvoa, sen edistämistä ja mahdollisesti myös sen heikentämistä. Siten kynnys sille, että tosiasiallista tasa-arvoa heikentävä lainsäädäntö olisi katsottava perustuslain vastaiseksi, lienee lähtökohtaisesti korkea. Ehdotetulla sääntelyllä on hyväksyttävä tavoite. Huomiota on toisaalta syytä kiinnittää myös tässä yhteydessä useiden jo päätettyjen ja valmisteilla olevien toimeentuloturvaa koskevien heikennysten yhteis-

vaikutukseen. Nyt ehdotetut heikennykset kohdistuvat osaksi samoihin, jo ennestään heikossa asemassa oleviin henkilöihin ja perheisiin. Tosiasialliseen tasa-arvoon kohdistuva heikennys kertautuu eri uudistusten seurauksena.

Lopuksi

Säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan, nähdäkseni sinänsä asianmukaisesti, esityksen kannalta tärkeiden ihmisoikeussopimusten sisältöä ja viitataan lyhyesti myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoihin (s. 77). Huomiota ei ole kiinnitetty kuitenkaan kansainvälisten valvontaelinten Suomelle antamiin suosituksiin ja kommentteihin. Tämä koskee myös Lapsen oikeuksien komitean tuoreita loppupäätelmiä Suomen 5. ja 6. määräaikaisraporttien johdosta. Loppupäätelmissä komitea suosittelee nimenomaisesti Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin¹. Koska hallituksen esitys tarkoittaa juuri tähän ryhmään kuuluvien lasten ja nuorten toimeentuloturvaetuuksien leikkaamista, ehdotuksia olisi ollut aiheellista arvioida myös komitean loppupäätelmien kannalta (ks. PeVL 16/2023 vp kappale 12).

Tampereella 10. lokakuuta 2024

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)

¹ Ks. https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.