Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 123/2024 vp eduskunnalle sosiaaliturvarahastojen säästöjen valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen ohjaamista ja sairauspäivärahan muutoksia koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että **sairauspäivärahan laskusäännön mukaan määräytyvien päivärahaetuuksien vuositulon ylärajaa**, joka oikeuttaa 70 prosentin korvaustasoon, **alennettaisiin** nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon, ja että **tulorajan ylittävältä osalta sairauspäivärahaa karttuisi nykyisen 20 prosentin sijasta 15 prosenttia**. Laskukaavan muutos koskee myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa, joka määräytyy samoin perustein kuin sairauspäiväraha.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että sairausvakuutuslain mukaisesta valtion perusosuudesta päivärahaetuus- ja kuntoutusrahakuluissa luovuttaisiin. Sairausvakuutuksen **sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotettaisiin** siten, että vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista olisi 48,6 prosenttia ja valtion rahoitusosuus laskisi 51,4 prosenttiin. Työnantajien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta esitetään korotettavaksi 68 prosenttiin ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuutta alennettavaksi 32 prosenttiin vuodesta 2025 lukien.

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla pyritään saavuttamaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman keskeiset talouspoliittiset tavoitteet eli velkasuhteen alentaminen sekä julkisen talouden rahoitusaseman kohentaminen.

Tarkastelen hallituksen esityksessä ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia perustuslain 6, 15, 19.2 ja 121 §:n valossa.

Sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan, kuntoutusrahan ja luovutuspäivärahan määrän alentaminen (PL 19.2 §)

Sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan, kuntoutusrahan ja luovutuspäivärahan määrät alenisivat kahden eri muutosehdotuksen vaikutuksesta: 1) Sairauspäivärahan laskusäännön mukaan määräytyvien päivärahaetuuksien vuositulon ylärajaa alennettaisiin nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon, mikä tarkoittaa sitä, että 70 prosentin korvaustasoon oikeuttavien tulojen yläraja tulisi nykyistä nopeammin vastaan. 2) Vuositulon ylärajan ylittävältä osalta korvausprosenttia laskettaisiin 20 prosentista 15 prosenttiin.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 39) kuitenkin, ettei esityksellä puututa sairauspäivärahan vähimmäistasoon. Koska kuntoutusraha ja luovutuspäiväraha määräytyvät sairauspäivärahan perusteella, ei ehdotetulla muutoksella olisi siten vaikutusta myöskään niiden vähimmäismääriin. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVl 15/1995 vp, s. 4 ja PeVL 13/2005 vp, s. 2), että kuntoutusraha kuuluu sairauspäivärahan tavoin perustuslain 19.2 §:n mukaisiin etuuksiin, joilla turvataan toimeentuloa sairauden ajalta.[1]

[1] Luovutuspäivärahan suhde perustuslain 19.2 §:ään ei sen sijaan ole selvä, sillä perustuslakivaliokunta ei liene ottanut kysymykseen kantaa. Elinluovutuksessa ei siinä mielessä ole kyse *sairauden* kaltaisesta sosiaalisesta riskistä, että se on tavallaan ”itseaiheutettua” ja perustuu vapaaehtoisuudelle. Näillä perusteilla olisi mahdollista katsoa, ettei luovutuspäiväraha ole perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettu perustoimeentuloa turvaava etuus.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19.2 § suojaa perusturvaetuuksia vain siltä osin kuin ne vastaavat aikaisemmista ansioista riippumatta suoritettavia etuuksia, kuten esimerkiksi työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki (esim. PeVL 25/2013 vp). Perustuslain 19.2 § ei toisin sanoen suojaa perusturvaetuuksien ansiosidonnaisia osia. Valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella on siten katsottava, että sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan, kuntoutusrahan ja luovutuspäivärahan alentaminen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Näkemykseni mukaan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 84–89) lakiehdotusta on käsitelty tarpeettoman pitkästi – ja osittain asian ohikin – perustuslain 19.2 §:n näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä ja sen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan alentamisen vaikutuksia erityisesti lapsiperheisiin ja vammaisiin henkilöihin. Olen samaa mieltä hallituksen esityksessä todetun kanssa, ettei alentaminen ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen näiden ryhmien kannalta. Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla ei puututa vähimmäismääräiseen sairauspäivärahaan tai kuntoutusrahaan, joten alentaminen ei kohdistu taloudellisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin. Muutos ei myöskään synnyttäisi väliinputoajaryhmiä. Alentamisen arvellaan kasvattavan toimeentulotukiasiakkaisen määrää vain vähän.

Sairauspäivärahan laskusäännön mukaan määräytyvien päivärahaetuuksien vuositulon ylärajan alentaminen (PL 6 §)

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 82–84) on myös todettu, että ehdotusta päivärahaetuuksien vuositulon ylärajan alentamiseksi nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon ”ei ole pidettävä perustuslain 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden vastaisena.”

Näkemykseni mukaan vuositulon ylärajan alentamisen tarkastelu perustuslain 6 §:n kannalta on melko kaukaa haettua. Vuositulon ylärajan alentamisessa on kyse *sairauspäivärahan* (ja muiden vastaavien etuuksien) *määrän laskemisperusteita* koskevasta muutosehdotuksesta, minkä seurauksena tiettyyn työtuloryhmään kuuluvien päivärahan määrä laskisi. Ei ole perusteltua ajatella, että nykyisin työtuloryhmään 27 634–35 769 euroa/vuosi kuuluvia henkilöitä syrjittäisiin yksinomaan sillä perusteella, että heidän päivärahaetuutensa määrä tulisi vuositulon ylärajan alentamisen myötä laskemaan. Kyse ei ole syrjinnästä tulojen perusteella, vaan sairauspäivärahan määrän laskemisperusteen muutoksesta. Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen suhteen, mihin euromäärään vuositulon yläraja asetetaan.

Periaatteessa on toki mahdollista, että sairauspäivärahan laskemisperusteita muutettaisiin tavalla, joka voisi olla syrjivää. Jos lainsäätäjä esimerkiksi ehdottaisi, että sairauspäivärahan määrä olisi 50 prosenttia työtuloista enintään 27 633 euroa vuodessa tienaaville, mutta 100 prosenttia kyseisen vuositulorajan ylittävien tulojen osalta, kyse todennäköisesti olisi syrjinnästä. Samaten kyse oli syrjinnästä, jos vuositulon yläraja olisi alhaisempi vaikkapa maahanmuuttajataustaisille henkilöille.

Sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosenttien korottaminen (PL 6 ja 15 §)

Sairauspäivärahan ja muiden etuuksien tason alentaminen vähentää sosiaaliturvarahastojen menoja. Jotta tästä aiheutuvat säästöt koituisivat täysimääräisesti valtion hyväksi, hallitus esittää sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräistä kanavointia. Käytännössä tämä toteutettaisiin luopumalla sairausvakuutuslain mukaisesta valtion päivärahaetuus- ja kuntoutusrahakulujen perusosuudesta sekä korottamalla sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta ja työtulovakuutuksen työnantajien rahoitusosuutta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan sairausvakuutusmaksut ovat valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden veroja (PeVL 36/2005 vp ja PeVL 20/2006 vp). Valiokunta on erityisesti uudemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että perusoikeudet tulevat sovellettavaksi myös verotusta koskevassa lainsäädännössä (PeVL 53/2016 vp ja PeVL 9/2023 vp). Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että verotus voi tulla arvioitavaksi suhteessa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen yhtäältä ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen toisaalta. Verotus ei lähtökohtaisesti saa olla konfiskatorista eikä syrjivää.

Hallituksen esityksessä (s. 34, taulukko 9) ehdotettu valtion rahoitusosuuden alentaminen merkitsisi käytännössä työnantajan sairausvakuutusmaksun korotusta 0,43 prosenttiyksiköllä vuodesta 2025 alkaen ja vakuutettujen eli palkansaajien ja yrittäjien sairaanhoitomaksun korotusta 0,46 prosenttiyksiköllä vuodesta 2026 alkaen (vuonna 2025 poikkeuksellisesti 0,53 prosenttiyksikköä). Toisaalta vakuutettujen sairausvakuutuksen päivärahamaksua laskettaisiin vastaavasti 0,46 prosenttiyksiköllä vuodesta 2025 alkaen. Ymmärtääkseni tämä tarkoittaa käytännössä, että vakuutettujen maksurasitus ei muutu nykyisestä. Hallituksen esityksessä (s. 38) todetaan myös, että ”palkansaajien ja muiden luonnollisten henkilöiden verorasitus pysyisi sairaanhoitovakuutuksen kautta toteutettavan kanavoinnin jälkeen lähtökohtaisesti lähes ennallaan. Ansiotuloverotuksessa syntyy pieniä eroja. Pienten palkkojen verotus kevenee hiukan, ja hyvin suurten palkkojen verotus kiristyy hieman.”

Koska sairausvakuutusmaksujen muutoksilla toteutettava kanavointiratkaisu on vakuutettujen kannalta kustannusneutraali, ei ehdotus ole perustuslain 6 eikä 15 §:n näkökulmasta ongelmallinen.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten suhde kunnalliseen itsehallintoon (PL 121 §)

Hallituksen esityksen (s. 34) mukaan sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan määrän alenemisen arvellaan kasvattavan toimeentulotuen kuluja vain vähäisessä määrin, noin 0,5 M€. Kunnat rahoittavat puolet perustoimeentulotuen kustannuksista. Hallituksen esityksen (s. 35) mukaan lisääntyneet kulut tullaan huomioimaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä. Koska vain vähäisessä määrin kasvavat perustoimeentulotuen kustannukset kompensoidaan kunnille – vaikkakin viiveellä – ei lainsäädäntöehdotusta voida pitää ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.10.2024

Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori