Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 14.10.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE SOSIAALITURVARAHASTOJEN SÄÄSTÖJEN VALTION JA KUNTIEN TALOUDEN VAHVISTAMISEEN OHJAAMISTA JA SAIRAUSPÄIVÄRAHAN MUUTOKSIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 123/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia ja säädettäväksi laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025. Ehdotuksella muutettaisiin sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvausten ja työtulovakuutuksen menojen rahoittamiseen kohdistuvia valtion, vakuutettujen ja työnantajien rahoitusosuuksia. Kyse olisi sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräisestä kanavoinnista, joka liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman menosäästöihin ja keväällä 2024 päätettyihin uusiin menosäästöihin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että vuoden 2025 sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista säädettäisiin poikkeuksellisesti lailla valtioneuvoston asetuksen sijasta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2024. Niitä sovellettaisiin 1.1.2025 alkaen.

Esitys sisältää jakson lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 6 §:ään yhdenvertaisuudesta, 18 §:n 2 momenttiin oikeudesta työhön ja 19 §:ään oikeudesta sosiaaliturvaan, 22 §:ään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta sekä 81 §:n 1 momenttiin valtion verosta. Lisäksi esille on tuotu YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja YK:n lapsen oikeuksia koskeva sopimus. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyy lisäksi jakso vaikutusarvioinneista, johon sisältyy myös perus- ja ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja nuoriin sekä vammaisiin kohdistuvaa vaikutusarviointia.

Yleisarvio

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on esitetty varsin asianmukaisesti ehdotusten keskeisiin perustuslakiulottuvuuksiin kytkeytyvä valtiosääntöoikeudellinen arviointipohja. On myönteistä, että esityksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, mukaan lukien tuoreetkin kannat sosiaaliturvaperusoikeuksien rajoittamisesta taloudellisten säästötarpeiden perusteella. Esille on nostettu kattavasti myös asiassa olennaisia ihmisoikeusvelvoitteita ja niiden valvontakäytäntööakin. En katso siksi tarpeelliseksi toistaa tässä asiassa relevantteja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia, vaan kiinnitän seuraavassa huomiota varsinaisessa perustuslainmukaisuuden arvioinnissa havaitsemiini ongelmakohtiin ja tekemiini esityksestä poikkeaviin päätelmiin sekä täydentäviin näkökohtiin.

Yleisellä tasolla voi todeta, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole kaikilta osin avattu, miksi ehdotettujen muutosten katsotaan olevan linjassa esille tuotujen perus- ja ihmisoikeuksien ja niitä koskevien tulkintakannanottojen kanssa. Esimerkiksi perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta koskevat perusteet on esitetty perustuslakijaksossa kattavasti, mutta varsinainen arviointi on jäänyt tältä asianmukaiselta perustalta hyvin vähäiseksi. En kuitenkaan katso esityksen olevan ongelmallinen yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta.

Sosiaaliturvarahastojen varojen kanavointi

Esityksessä on käsitykseni mukaan yksinkertaistetusti kyse siitä, että sosiaaliturvarahastoihin kertyvät säästöt hallituksen sopeutuspäätöksistä kanavoidaan valtiolle ja kunnille julkisen talouden vahvistamisen tarkoituksessa. Sosiaaliturvarahastojärjestelmä muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, jota nyt tehtäväksi ehdotettu kanavointijärjestely ei ainakaan selkeytä. Järjestely on logiikaltaan ja vaikutuksiltaan varsin vaikeasti hahmottuva, mikä osaltaan hankaloittaa myös sen perustuslainmukaisuuden arviointia.

Esityksessä viitataan siihen, että järjestelyssä on kyse jo vuoden 2024 alusta lukien tehdyn kanavoinnin jatkamisesta. Vuonna 2024 ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoitusta muutettiin siten, että työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosenttiyksikön alennusta vastaava osuus (noin 146 miljoonaa euroa) kanavoitiin valtiolle kokonaisuudessaan Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen ohjaamiseksi valtion velkakehityksen hallitsemiseen (L 1193–1197/2023, HE 34/2023 vp). Mainittu muutos käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa (PeVL 9/2023 vp), jonka lausunnossa otettiin kantaa verolainsäädännön tarkasteluun perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta sekä työtulovähennykseen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Vaikka edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei nostetakaan esille kysymystä sosiaaliturvarahastojen käyttötarkoituksesta, pidän tässä yhteydessä tarpeellisena nostaa esille myös tämän seikan. Esityksessä on käyty läpi sosiaaliturvarahastojen oikeudellista perustaa. Siinä ei ole kuitenkaan havaintojeni mukaan tarkasteltu kysymystä siitä, mikä on ehdotetun suhde sosiaaliturvarahastojen varojen käyttötarkoituksen muuttumiseen, jota ehdotuksen nähdäkseni voi katsoa osittain tarkoittavan. Sosiaaliturvarahastojen varat on kerätty nimenomaan niihin kytkettyjen etuuksien, kuten sairauspäivärahan, rahoittamiseen. Varojen käyttö muihin tarkoituksiin on vastoin tällaista tarkoitusta. Sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 1 §:ssä on lain soveltamisalaksi säädetty lain perusteella rahoitettavat etuudet,

korvaukset ja kulut tyhjentävän luettelon avulla. Esimerkiksi mainittua säännöstä ei ole ehdotettu nyt muutettavaksi. Nähdäkseni ehdotettu merkitsisi keinotekoiseksi luonnehdittavia järjestelyjä, joiden suhde perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen oikeusvaltioperiaatteeseen ja julkisen vallan lakisidonnaisuuteen jää esityksen perusteella epäselväksi. Mielestäni olisi joka tapauksessa syytä korostaa, että kyse on poikkeuksellisesta järjestelystä.

Lailla säätäminen

On asianmukaista, että kanavointijärjestelystä ja sairausvakuutusmaksujen perusteisiin kohdistuvista muutoksista on ehdotettu säädettäväksi lailla. Tätä perustelee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate sekä 80 §:n 1 momentin edellytys säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lailla säätäminen on välttämätöntä lisäksi, koska sairausvakuutusmaksujen katsotaan olevan valtiosääntöoikeudellisesti veroja (PeVL 20/2008 vp, PeVL 36/2005 vp) ja koska perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla. On merkille pantavaa, että esityksessä sivuutetaan kysymys ehdotetun säädöstason muutoksen (vuoden 2025 sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista säädettäisiin poikkeuksellisesti lailla valtioneuvoston asetuksen sijasta) merkityksestä mainittujen perustuslain säännösten kannalta.

Oikeus perustoimeentulon turvaan

Esityksessä ehdotetut sairauspäivärahan laskukaavan muutokset olisivat heikennyksiä sairauspäivärahan saajille alkaen 27 633 euron vuosituloista. Laskukaavan muutos koskisi myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa. Sairauspäiväraha on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu sosiaaliturvan etuusjärjestelmä, jonka tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon.

Esityksessä on kiinnitetty sinänsä varsin asianmukaisesti huomiota perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan kytkeytyvään arviointiin (mm. perustuslakivaliokunnan käytäntöön sosiaaliturvaoikeuksien mitoituksesta), vaikkakin tältäkin osin arviointi olisi voinut olla perustelutavaltaan laajempaakin. Perustuslakijakson mukaan ansioperusteisen sairauspäivärahan määrän alentamisen ei voitane katsoa heikentävän niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi mainitun perustuslainsäännöksen vaatimuksia (s. 89). Tämän arvion perustalta jää epävarmuutta siitä, merkitsisikö ehdotettu olennaista heikennystä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Esityksen perustuslakijaksossa on todettu, että viimesijainen toimeentuloa turvaava toimeentulotuki ja asumista turvaava asumistuki kompensoivat ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla (s. 94). Esityksen on arvioitu lisäävän viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saamista (s. 92). Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä pitänyt huolestuttavana tilannetta, jossa lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. PeVL 16/2023 vp, kappale 14 ja siinä viitatut lausunnot). Tämä huoli on syytä nostaa esille myös tämän esityksen valtiosääntöisessä arvioinnissa.

Hallituksen esityksessä on sinänsä tarkasteltu laajasti muita toteuttamisvaihtoehtoja (jakso 5). Perustuslakijaksossa on kuitenkin tyydytty vain toteamaan, että valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi (s. 94), miltä perustalta on vaikea vakuuttua ehdotettujen rajoitusten välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Esityksen tavoite ja vaikutusarvioinnit suhteessa perusoikeuksien turvaamisvelvoitteisiin

Esityksen tavoitteiksi ei yksilöidä varsinaisesti muita kuin julkisen talouden säästötavoitteita. Vaikutusarvioinneista ja säätämisjärjestysperusteluista on kuitenkin osin luettavissa myös muita tavoitteita. Säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetyn työllisyydenedistämisvelvoitteen mukaisena, koska ehdotetuilla sairauspäivärahan laskukaavaa koskevilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus (s. 84). Toisaalta esityksen vaikutusarvioinneissa on todettu, että ei ole selvää, ovatko työllisyysvaikutukset kokonaisuudessaan kohdehenkilöiden pidemmän aikavälin työllisyyteen positiivisia vai negatiivisia (s. 37). Näin ollen jää nähdäkseni epäselväksi, vastaako esitys 18 §:n 2 momentin mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Huomio kiinnittyy myös vaikutuksista todetun osittaiseen ristiriitaisuuteen sekä siihen, että esityksen osaltaan merkitsemiä perusoikeusrajoituksia ei oikeastaan perustella muilla kuin taloudellisilla näkökohdilla.

Tältä osin esityksessä on toisaalta otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan viimeisin tulkintakäytäntö sosiaaliturvaoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten perustelemisesta julkisen talouden säästötavoitteilla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin, kuten rakenteelliseen alijäämään, liittyvillä seikoilla voidaan perustella ainakin tietynasteisia muutoksia sosiaalisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin etuuksiin. Valiokunnan mielestä on selvää, että tällaiset muutokset eivät saa kuitenkaan merkitä perusoikeuksien loukkaamista. Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa leikkausten kohdistamisessa erisuuruisina eri etuusjärjestelmiin. (Ks. esim. PeVL 13/2024 vp, kappale 5, PeVL 15/2023 vp, kappale 5–9.)

Lisäksi huomio kiinnittyy myös siihen, että esityksen mukaan sairauspäivärahan alentuminen heikentää sairauspäivärahan saajan kykyä vastata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetusta lapsen huollosta (s. 51). Vaikutusarvioinneissa on kiinnitetty huomiota huoltovelvollisten sairauspäivärahan saajien lukumäärätietoihin (s. 55). Säätämisjärjestysperustelujen mukaan sairauspäivärahan laskukaavan muutosta ei ole pidettävä ongelmallisena julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetun velvoitteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeuksien yksilöllisestä luonteesta seuraa, että etuuksiin tehtävien muutosten vaikutusarvioinnissa erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin etuudensaajiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp). Esityksen perusteella on vaikea arvioida, merkitsisivätkö muutokset olennaista heikennystä tällaisten perheiden aineelliseen tukemiseen ja muodostuvatko eri uudistusten yhteisvaikutukset näiden lapsiperheiden asemaan kokonaisuutena arvioiden kohtuuttomiksi. Tässäkin yhteydessä on tarpeen korostaa, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka

vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 11/2015 vp).

Yhteisvaikutukset ja seurantatarve

Esityksessä on myönteisellä tavalla arvioitu ehdotusten vaikutuksia varsin laajasti, mutta samalla vaikutusarviointien tai koko esityksen perusteella ei ole erityisen helppoa saada käsitystä käsillä olevasta kokonaisuudesta esimerkiksi edellä todetulla tavalla lasten ja nuorten kannalta. Esityksessä todetaan sinänsä oikeansuuntaisesti, että ehdotusten perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille (s. 92). Mainittujen yhteisvaikutusten osalta viitataan sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluun tuomatta esiin arvioinnin varsinaisia sisältöjä.

Sosiaali- ja terveysministeriön erillisessä yhteisvaikutusarvioinnissa on tuotu esille muun muassa, että sairaus- ja kuntoutusetuuksiin tehtävät muutokset kohdistuvat henkilöihin, jotka ovat taloudellisesti erityisen haavoittuvassa asemassa. Heidän toimeentulonsa heikkenee ja riskinä on, että esitykset kasvattavat toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoja. Sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan määrän alentaminen ei kuitenkaan kohdistu kaikkein pienituloisimpiin etuudensaajiin. (Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, Sosiaali- ja terveysministeriö 2024, s. 26, 28.)

Vaikka on sinänsä myönteistä, että sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu myös perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvaa yhteisvaikutusten arviointia, jää tehty arviointi tältä osin varsin pintapuoliseksi. Samalla perustuslakivaliokunnan edellyttämä yhteisvaikutustenkin kohtuullisuuden arviointi on tältä perustalta vaikeaa (ks. PeVL 16/2023 vp, kappale 17). Pidän ongelmallisena, että samoihin lakeihin ja asiakokonaisuuksiin kohdistuvia muutosehdotuksia tuodaan eduskuntakäsittelyyn erillisinä lakiehdotuksina, joiden yhteismerkitys voi jäädä samalla epäselväksi.

Esityksessä on kuitenkin asianmukaisesti todettu, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen ja että myös hallituksen eri säästöpäätösten yhteisvaikutusten jälkikäteinen arviointi on tarpeen (s. 80). Nähdäkseni on vielä syytä korostaa tarvetta seurata huolellisesti erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mukaan lukien vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, myös eri esitysten yhteisvaikutusten valossa, erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen (ks. PeVL 16/2023 vp, kappale 18).

Ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuus

Ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta pidän ongelmallisena, että esityksessä on todettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamien kannanottojen osalta, että Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin (s. 86). Esityksestä ei ole havaintojeni mukaan luettavissa perusteita sille, miten uusi alennettu päiväraha vastaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 2 kohdan vaatimusta siitä, että sopimusvaltio on sitoutunut pitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä, vähintään Kansainvälisen työjärjestön sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevan yleissopimuksen (nro 102) edellyttämällä tasolla.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Valiokunta on todennut suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin. Sen mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu. (PeVL 16/2023 vp, kappale 20, ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp). Mainitut seikat on syytä tuoda esille myös nyt arvioitavana olevan esityksen ihmisoikeuksien mukaisuuden arvioinnissa.

Helsingissä 14.10.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori