Marjaana Maisonlahti
Hannele Tanhua

VN/14777/2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 123/2024 vp sosiaaliturvarahastojen säästöjen valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen ohjaamista ja sairauspäivärahan muutoksia koskevaksi lainsäädännöksi

Pyydettynä lausuntona sosiaali- ja terveysministeriö esittää seuraavaa.

Esityksen tausta ja sisältö

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla. Lisäksi keväällä 2024 hallitus päätti uudesta toimenpidekokonaisuudesta, joka vahvistaa julkista taloutta noin kolmella miljardilla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Tähän toimenpidekokonaisuuteen kuuluu päätös sairauspäivärahamenoon kohdistuvasta säästöstä, jonka tavoitteena on nettomääräisesti vähentää sairauspäivärahamenoa 60 miljoonalla eurolla siten, että toimenpiteitä painotetaan ylempiin tuloluokkiin.

Hallitusohjelman mukaisista menosäästöistä ja hallituksen keväällä 2024 päättämistä uusista menosäästöistä yhteensä noin 1 130 miljoonaa euroa kohdistuu vakuutusmaksuilla rahoitettuihin sosiaaliturvarahastojen menoihin. Näin syntyvät menosäästöt eivät suoraan täysimääräisesti vähennä valtion ja kuntien velkaantumista, vaan ne vaikuttavat sosiaaliturvarahastoista rahoitettaviin menoihin ja näin ollen lakisääteisiin palkansaajien, työnantajien, yrittäjien ja muiden vakuutettujen vakuutusmaksuihin. Hallituksen kokonaissäästötavoitteen saavuttaminen velkasuhteen taittamiseksi edellyttää sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräistä kanavointia eli ohjaamista valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen.

Hallituksen esityksen HE 123/2024 vp tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvistä julkista taloutta vahvistamista muutoksista ensinnäkin sairauspäivärahan laskukaavan muutos, jolla alennetaan sairauspäivärahamenoa ja toiseksi sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräinen ohjaaminen (kanavointi) valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen.

Sairauspäivärahan laskukaavan osalta esityksessä ehdotetaan, että vuositulon yläraja, joka oikeuttaa 70 prosentin korvaustasoon, alennettaisiin nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon (vuoden 2024 tasossa), ja että tulorajan ylittävältä osalta sairauspäivärahaa karttuisi nykyisen 20 prosentin sijasta 15 prosenttia. Muutos toteutettaisiin muuttamalla sairausvakuutuslain 11 luvun 1 §:n 2 momenttia.

Laskukaavan muutos koskee myös osasairauspäivärahaa ja lisäksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa, joka määräytyy samoin perustein kuin sairauspäiväraha. Sairauspäivärahan laskukaava koskee myös sairausvakuutuslain mukaista luovutuspäivärahaa. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että luovutuspäivärahaa ei alennettaisi,

vaan sen osalta sovellettaisiin nykyistä laskukaavaa vuoden 2025 loppuun saakka. Tästä säädettäisiin lain voimaantulosäännöksen 3 momentissa.

Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräistä kanavointia koskevilta osin esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että osana kanavointiratkaisua luovuttaisiin sairausvakuutuslain mukaisesta valtion perusosuudesta sairauspäivärahan päivärahaetuus- ja kuntoutusrahakuluissa. Toiseksi sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotettaisiin siten, että vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista olisi 48,6 prosenttia nykyisen 33 prosentin osuuden sijasta ja valtion rahoitusosuus laskisi 51,4 prosenttiin nykyisen 67 prosentin sijasta. Kolmanneksi työnantajien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta esitetään korotettavaksi 68 prosenttiin vuoden 2024 noin 53 prosentin osuudesta ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuutta alennettavaksi 32 prosenttiin nykyisestä 47 prosentista vuodesta 2025 lukien. Nämä muutokset toteutettaisiin muuttamalla sairausvakuutuslain 18 luvun 9 ja 10 §, 20 §:n 3 momentti, 21 §, 22 §:n 1 momentti ja 23 §:n 2 momentti ja kumoamalla luvun 13 §:n 2 ja 3 momentti. Muutokseen liittyen esityksessä ehdotetaan, että vuoden 2025 sairausvakuutusmaksuista säädettäisiin lailla.

Kanavointiratkaisuun liittyy hallituksen esitykseen HE 150/2024 vp sisältyvä ehdotus, jonka mukaan työttömyysvakuutusmaksukertymästä ei vuoden 2025 alusta lukien ohjattaisi 50,3 miljoonan euron erää työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen. Tämä lisää valtion rahoitusosuutta peruspäivärahamenosta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 §, 18 §:n 2 momentti ja 19 §:n 2 ja 3 momentti sekä 22 §. Lisäksi merkitystä on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevalla yleissopimuksella (TSS-sopimus, SopS 6/1976), uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 26/2016) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevalla sopimuksella (SopS 59/1991).

Sairauspäivärahan laskukaavan muutos

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista. Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Valiokunnan mukaan heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä.

Esityksessä ehdotettu sairauspäivärahan laskukaavan muutos alentaa sairauspäivärahaetuuksia, jotka perustuvat vuosituloon, joka on 27 633 euroa tai enemmän. Muutos ei koskisi tätä pienempään vuosituloon perustuvia etuuksia eikä se koskisi etuuksia, jotka perustuvat toiseen etuuteen. Muutoksella ei puututtaisi vähimmäismääräisen sairauspäivärahan määrään.

Perustuslakivaliokunta on todennut, 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. Esityksessä on arvioitu, että sairauspäivärahan laskukaavan muutoksesta voi seurata vähäinen perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen tarpeen kasvu. Kyse olisi toimeentulon täydentämistä koskevista tilanteista.

Hallituksen esityksessä ehdotettua sairauspäivärahaan kohdistuvaa muutosta on arvioitu myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sosiaaliturvaa koskevien säännösten ja näiden sopimusten valvontaelinten Suomen sosiaaliturvaa koskevien kannanottojen kautta. Kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunnan kannanottojen osalta voidaan todeta, että tässä esityksessä ei puututa vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan tasoon, eikä muutos johtaisi tilanteisiin, joissa henkilö olisi etuuksien näkökulmasta väliinputoaja. Esitystä ei näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisiä sopimuksia koskevien valvontahuomioiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille 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. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun kuin luettelossa nimenomaisesti mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema. Hallituksen esityksessä ehdotettua sairauspäivärahaan kohdistuvaa muutosta on arvioitu myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevien periaatteiden kautta.

Kansallisessa perustuslaissakaan ei ole kielletty kaikkien erojen tekemistä ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Esityksessä ehdotetut sairauspäivärahan laskukaavan muutokset olisivat heikennyksiä sairauspäivärahan saajille alkaen 27 633 euron vuosituloista. Etuuksien saamiseen liittyy aina tiettyjä laissa säädettyjä

edellytyksiä, eikä esitys poikkea voimassa olevan lainsäädännön mukaisista lähtökohdista yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että laskukaavan muutosta ei sovellettaisi luovutuspäivärahaan, joka alkaa 31.12.2025 mennessä. Luovutuspäivärahaa maksetaan työkyvyttömyyden ajalta henkilölle, joka luovuttaa elimen, kudoksen tai soluja tilanteessa, jossa siirto on toiselle henkilölle elintärkeä. Luovutuspäivärahan määräytymistä on tarkoitus tarkastella samassa säädösvalmisteluhankkeessa, jossa tarkastellaan sairausvakuutuslaissa tarkoitettua erityisraskausrahaa[1].

Esitystä ei ole pidettävä perustuslain 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden vastaisena.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Työllisyyden edistämisvelvollisuus merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännös merkitsee muun muassa sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista

Hallituksen esityksessä on arvioitu sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen vaikutuksia myös työllisyyden näkökulmasta, ja arvioissa on nostettu esiin muun muassa presenteismiä ja absenteismiä koskevat ilmiöt ja kannustimet osallistua kuntoutukseen. Muutoksen tavoitteena ei ole lisätä työllisyyttä, mutta sen on arvioitu vahvistavan työllisyyttä käyttäytymisvaikutusten kautta, mikä vahvistaisi julkista taloutta. Koska ehdotetuilla sairauspäivärahan laskukaavaa koskevilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus, esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin sosiaalisten riskien tilanteiden lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle kesäkuussa 2023 suositukset YK:n lasten oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta.

Hallituksen esityksessä on arvioitu sairauspäivärahan laskukaavan muutosten vaikutuksia huoltovelvollisiin. Esitetty sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan laskukaavan muutos alentaa käytettävissä olevia tuloja niissä perheissä, joissa vanhempi saa mainittuja etuuksia, ja muutos saattaa näin heikentää huoltajan mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi. Muutos ei kuitenkaan kohdistuisi kaikista pienituloisimpiin sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan saajiin. Kuten esityksen kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa luvussa ja edellä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden osalta on tuotu esiin sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan muutokset eivät myöskään lisää toimeentulotuen saantia vähäistä enempää. Muutoksella ei ole vaikutusta perheen taloudelliseen tilanteeseen silloin, kun vanhempi saa työstä poissaolon ajalta palkkaa. Leikkauksen vaikutus perheen taloudelliseen tilanteeseen korostuukin etenkin tilanteissa, kun vanhempi on pitkäaikaisesti työkyvytön ja etuusjakso muodostuu pitkäksi.

[1] Säädösvalmisteluhankkeen tiedot Hankeikkunassa: https://stm.fi/hanke?tunnus=STM119:00/2023

Vaikka sairauspäivärahan laskukaavan muutoksella on vaikutus perheiden toimeentuloon, muutos ei luo väliinputoajaryhmiä sosiaaliturvassa, sillä muutoksella ei ole vaikutusta lähtökohtaiseen oikeuteen saada sairauspäivärahaa vähintään vähimmäismääräisenä, ja tulorajan vuoksi muutos ei kohdistu sellaisiin henkilöihin ja huoltovelvollisiin, joiden vuositulo on enintään 27 633 euroa. Muutos ei heikentäisi sairauspäivärahan vähimmäismäärää. Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksesta huolimatta lapset edelleen olisivat muiden perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä, eikä sairauspäivärahan laskukaavan muutosta ole pidettävä ongelmallisena julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetun velvoitteen kannalta.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohta vastaa sanoitukseltaan TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kirjausta. Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa. Artiklan 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”.

Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen arvioidaan kohdistuvan vähäisissä määrin vammaisiin henkilöihin paitsi sairauspäivärahan myös kuntoutusrahan kautta. Vammaisten henkilöiden tulot perustuvat muuta väestöä yleisemmin tulonsiirtoihin. Vammaisten henkilöiden tärkeimpiä tulonlähteitä ovat eläketulot ja vammaisetuudet. Ehdotetuilla sairauspäivärahaan ja kuntoutusrahaan kohdistuvilla muutoksilla ei katsota olevan sellaisia vammaisten henkilöiden oikeuksiin vaikuttavia seurauksia, joiden vuoksi lakeja ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Sosiaaliturvarahastojen säästöjen ohjaaminen valtion ja kuntien taloutta vahvistamaan ja tähän liittyvä ehdotus sairausvakuutusmaksujen uudistamiseksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutusmaksuja koskevia säännöksiä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan sairausvakuutusmaksujen katsotaan olevan valtiosääntöoikeudellisesti veroja (PeVL 36/2005 vp ja PeVL 20/2008 vp). Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan mainitussa lausunnossa PeVL 36/2005 vp todetaan, että sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, koska asetuksenantajan harkintavalta on riittävästi lain säännöksin sidottua. Samoin perustusvaliokunnan lausunnossa PeVL 20/2008 todetaan, että sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun vahvistamisen osalta asetuksenantajan harkintavalta on lain tasolla riittävästi lain säännöksin sidottu.

Ehdotetuilla muutoksilla muutetaan sairaanhoitovakuutuksen rahoitusosuuksia. Kuten voimassa olevassa laissa, asetuksenantajan harkintavalta maksujen vahvistamisen osalta on lain säännöksiin sidottua, eikä säännökseen ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Näin ollen muutokset eivät ole ristiriidassa veroista säätämiselle perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa.

Seuraavana vuonna sovellettavista sairausvakuutusmaksuista säädetään normaalisti vuosittain valtioneuvoston asetuksella ennen marraskuun 23 päivää. Jotta vuoden 2025 sairausvakuutusmaksuista voitaisiin valtioneuvoston asetuksella säätää tässä esityksessä ehdotettujen rahoitusvastuiden mukaisesti, tässä esityksessä sairausvakuutuslakiin ehdotettujen rahoitusvastuiden muutosten tulisi olla voimassa ennen mainittua määräaikaa. Vakiintuneen asetuksenantoaikataulun lisäksi ennakkoperintälakia on muutettu lailla L 499/2024 siten, että verovuoden ennakonpidätysprosentit tulevat voimaan 1. tammikuuta alkaen. Muutos tarkoittaa sitä, että vuoden 2025 verokortit tulevat voimaan jo vuoden alusta lukien

aiemman helmikuun alun sijasta. Verohallinnon mukaan tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2025 veroperusteiden on oltava tiedossa marraskuun puolivälissä, kun verokorttien laskenta aloitetaan. Sairausvakuutusmaksun antamisen aikataulun varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan, että vuoden 2025 sairausvakuutusmaksuista säädettäisiin poikkeuksellisesti lailla valtioneuvoston asetuksen sijasta.

Yhteenveto

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa voidaan todeta, että valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin. Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista.

Lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä huolestuttavana, jos ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi ja se on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli. Esityksen on arvioitu lisäävän viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saamista, mutta vain vähäisessä määrin johtuen muutoksen kohdentumisesta paremmin ansaitseviin tuloluokkiin. Vaikka esitys heikentää joidenkin henkilöiden sairauspäivärahan määrää, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada sairauspäivärahaa vähimmäismääräisenä eikä se koske alle 27 633 euroa (tuloraja vuoden 2024 tasossa) vuodessa ansaitsevia henkilöitä. Esityksellä ei myöskään ehdoteta heikennettäväksi sairauspäivärahan vähimmäismäärää tai laskettaisi sen määrää alle perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan määrän.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Esityksessä ehdotetaan, että sairauspäivärahan laskukaavan muutosta ei sovellettaisi siirtymäaikana luovutuspäivärahaan. Luovutuspäiväraha on tarkoitettu etuutena eri tilanteeseen kuin sairauspäiväraha, ja sen käyttötarkoitus on rajoitettu. Kyseessä ei voida katsoa olevan tilanne, jossa ehdotus tulisi arvioitavaksi yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, mutta jos olisi, tältä osin on katsottava kyseessä olevan hyväksyttävän perusteen periaatteesta poikkeamiselle.

Ehdotetut muutokset koskisivat niiden voimaantulon jälkeen syntyviä tilanteita, eikä sairauspäivärahan laskukaavan muutoksella puututtaisi jo alkaneisiin sairauspäivärahan enimmäismaksuaikoihin tai tällaisen enimmäisajan aikaiseen sairauspäivärahan määrään. Ehdotetuilla muutoksilla ei näin ollen ole taannehtivia vaikutuksia.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Perusteena tälle ovat esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutukset muiden nyt ehdotettujen tai vastikään säädettyjen muutosten kanssa eri henkilöryhmiin, huomioiden perustuslain 19 §:ssä säädetyt oikeudet.

Marjaana Maisonlahti
Hannele Tanhua

VN/14777/2024

Yhteisvaikutusten arviointi

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa[2] 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 terveysmenoihin vaikuttavia ehdotuksia. Sairauspäivärahan laskukaavan muutos on huomioitu kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten yhteisvaikutusarvioinnissa.

Tarkasteltaessa vuosien 2024–2025 muutosten yhteisvaikutuksia kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu. 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. Jos tarkastellaan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta suhteessa edellä todettuun kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten yhteisvaikutusarviointiin, sairauspäivärahaa maksetaan nuorille keskimäärin useammin vähimmäismääräisenä tai muutoin pienien tulojen perusteella, minkä vuoksi käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä arvioidaan vaikutusten nuoriin olevan keskimäärin pienempiä kuin vanhempiin henkilöihin. Muutos vaikuttaa suhteellisen vähän alle 25-vuotiaiden keskimääräiseen päivärahaan. Kotitalousvaikutuksia koskevassa yhteisvaikutusten arviossa onkin todettu, että siinä havaittua tulosta selittää opiskelijoiden suuri osuus ikäryhmässä. Opintolainan valtiontakausta ei laskettu henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin.

Perhetyypeistä voimakkaimmin käytettävissä olevien tulojen pienentyminen kohdistuu yksinasuviin sekä yksinhuoltajakotitalouksiin. Yksin asuminen muodostaa siis tietyssä mielessä riskin suuremmille suhteellisille tulonmenetyksille. Terveysmenojen muutokset ovat keskimäärin paljon maltillisempia verrattuna toimeentuloturvassa tehtäviin muutoksiin. Myös terveysmenot 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 käytännössä ainakin laskennallisesti sitä, että muiden etuuksien nettomääräinen pieneneminen kompensoituu täysimääräisesti toimeentulotuen kasvulla. Suurin osa perustoimeentulotuen saajista täydentää perustoimeentulotuella muita etuuksia. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy, kun aiempaa useamman kotitalouden tulot putoavat alle perustoimeentulotuen tason. Oikeus toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, koska sen saantiin vaikuttaa tulojen lisäksi myös muun muassa varallisuus. Jälleen tarkasteltaessa käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvää ehdotusta sairauspäivärahan alentamisesta suhteessa kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten yhteisvaikutusarviointiin, hallituksen esityksessä on arvioitu, että tässä esityksessä sairauspäivärahaan esitetyt muutokset lisäävät perustoimeentulotuen ja asumistuen saantia vain vähäisessä määrin.

[2] Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.

Marjaana Maisonlahti
Hannele Tanhua

VN/14777/2024

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa[3] on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturvaa ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

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 toimeentulon heikentymisenä ja siten mahdollisesti viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen käytön lisääntymisenä. Käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä koskien hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu, että ehdotettu laskukaavan muutos lisäisi toimeentulotuen saantia vähäisessä määrin. Tämä johtuu siitä, että sairauspäivärahan määrän alentaminen kohdentuisi paremmin ansaitseviin tuloluokkiin.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa todetaan, että pidemmällä aikavälillä edellä todettuja vaikutuksia voi jossain määrin kompensoida se, jos aiempaa useampi työikäinen työllistyy. Kuntoutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen taloudellisten kannustimien heikentyminen voi vaikuttaa kielteisesti esityksissä ennakoituihin työllisyysvaikutuksiin.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa katsotaan, 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. Kuitenkin, verrattaessa nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kokonaisuuteen, esitetty sairauspäivärahan laskukaavan muutos ei kohdistu kaikkien pienituloisimpiin sairauspäivärahan tai kuntoutusrahan saajiin, eikä esityksellä heikennetä vähimmäismääräisen etuuden määrää. Ehdotetun muutoksen on myös arvioitu lisäävän toimeentulotukimenoa ja yleisen asumistuen menoa vain vähäisessä määrin.

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. Sairauspäivärahaan ja sen mukaan määräytyviin etuuksiin ehdotetut muutokset kohdistuvat myös vammaisiin henkilöihin. Tarkasteltaessa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen merkitystä yhteisvaikutusten muodostumisessa, hallituksen esityksessä on arvioitu, että Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan muutos vaikuttaa noin 14 400 (26 %) kuntoutusrahan saajaan. Laskukaavan muutoksella on vaikutusta noin 0,2 miljoonaan kuntoutusrahapäivään, mikä on noin kolme prosenttia kaikista kuntoutusrahan korvatuista päivistä.

Jos tarkasteluun kuitenkin otetaan sellaiset etuudensaajat jotka ovat saaneet myös vammaisetuuksia, Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan kuntoutusrahaa saaneita, jotka olivat myös saaneet vammaisetuuksia vuoden 2023 aikana, oli yhteensä noin 7 700. Sellaisia vammaisetuuksien saajia, joihin kuntoutusrahan leikkaukset vaikuttavat on tästä henkilöjoukosta noin 180. Sekä vammaisetuuksia että sairauspäivärahaa saaneita oli vuoden 2023 aikana noin 5700 ja heistä sairauspäivärahan alentaminen koskisi noin 1500 henkilöä. Esitettyjen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan muutosten arvioidaan kohdistuvan vammaisiin henkilöihin vähäisissä määrin.

[3] Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.