

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 13/2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksen  
kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksis-  
ta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (HE 3/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Kairisalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Pentti Arajärvi
- professori Raija Huhtanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista. Sillä kumotaan nykyiset Kansaneläkelaitoksen kuntoutuksesta annettu laki ja kuntoutusrahalaki. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on selkeyttää sääntelyä koostamalla säännökset kuntoutuksesta ja kuntoutusrahasta yhteen lakiin. Tältä pohjalta ehdotusta luonnehditaan esityksessä pääasiassa lainsäädäntötekniiseksi. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella kuntoutuksen järjestämisestä ja sisällöstä, kuntoutusrahaetuuden saamisen edellytyksistä, kuntoutusrahan määrästä ja suhteesta muihin etuuksiin sekä etuuksien hakemisesta ja toimeenpanosta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 19 §:n 2 momentin säännösten kannalta perustoimeentulon turvasta. Lisäksi sääntelyn todetaan olevan yhteydessä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä samoin kuin 18 §:n 2 momentin säännöksiin oikeudesta työhön. Lakiehdotusta arvioidaan myös asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain 80 §:n säännösten näkökulmasta. Perustelujen mukaan lakiehdotus vastaa perustuslain vaatimuksia säädöstasosta eikä ehdotus sisällä sellaisia perusoikeusrajoituksia, joiden vuoksi

sitä ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämistä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt pe-

rustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä asiasta suotavana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kuntoutus*

Lakiehdotuksen säännökset Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta liittyvät perustuslain 19 §:n 3 momenttiin (PeVL 15/1995 vp, s. 4/II). Sen perusteella julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveystaloudelliset ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksellä ei esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistä, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 20/2004 vp, s. 2/II, PeVM 25/1994 vp, s. 5—6).

Kansaneläkelaitos järjestää lakiehdotuksen 2 luvun säännösten perusteella ammatillista kuntoutusta (6—8 §) ja vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta (9—10 §) sekä harkinnanvaraista muuta kuntoutusta (12 §). Vakuutetun ja vaikeavammaisen vakuutetun oikeudesta saada ammatillista tai lääkinnällistä kuntoutusta on lakiehdotuksessa riittävän täsmälliset säännökset. Kun otetaan huomioon lainsäätäjälle perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella kuuluva liikkumavara, ei ehdotetusta sääntelystä ole näiltä osin huomauttamista valtiosääntöoikeuden näkökulmasta.

#### *Kuntoutusraha*

Lakiehdotuksen 3 ja 4 luvun säännökset kuntoutusrahaetuksista ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 15/1995 vp, s. 4/I). Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun

ohella sairauden ja työkyvyttömyyden aikana. Tällä säännöksellä on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, HE 309/1993 vp, s. 70).

Perustoimeentuloturvan riittävyttä arvioitaessa on säännöksen esitöiden mukaan merkitystä sillä, onko henkilöllä — lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kokonaisuutena arvioiden — toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitettuna seikan johdosta heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70). Perustuslain säännös edellyttää turvajärjestelmältä sellaista kattavuutta, ettei sen ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II).

Kuntoutusrahan määrä on lakiehdotuksen 32 §:n 3 momentin perusteella aina vähintään sairausvakuutuslain 11 luvun 7 §:ssä tarkoitettun päivärahan suuruinen. Sairausvakuutuslain kyseinen säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2004 vp, s. 3/I). Ehdotus ei siten anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Kuntoutusrahaa voidaan 24 §:n 1 momentin nojalla maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä odotusajalta samoin kuin kuntoutusjaksojen väliin jäävältä ajalta. Rahaetuuden harkinnanvaraisuus sisältää tällaisessa sääntely-yhteydessä riskin perustuslainvastaisen väliinpuotoajatilanteen syntymisestä. Toimeentulon turvaaminen on nimittäin esityksen perustelujen mukaan tarpeen varsinkin silloin, kun kuntoutujalla ei ole työ-

paikkaa, johon hän voisi väliajoilla palata, tai hänen toimeentulonsa ei ole turvattu eläkkeen tai muun etuuden avulla. Perustelumaininta viittaa siihen, että henkilö voisi kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina jäädä perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien ulkopuolelle ja siten vain harkinnanvaraisen kuntoutusrahan varaan. Ehdotettua säännöstä onkin perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisten väliinpuotoamistilanteiden estämiseksi tarkistettava niin, että kuntoutujalla on sen perusteella oikeus kuntoutusrahaan, jos hän ei kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Muita seikkoja*

*Kuntoutusrahan maksaminen kunnan toimielimelle.* Kuntoutusraha voidaan 48 §:n 3 momentin perusteella maksaa pykälän 1 momentissa tarkoitettulle kunnan toimielimelle käytettäväksi vakuutetun ja hänen perheensä huoltoon. Edellytyksenä on kyseisen toimielimen pyynnön lisäksi, että kuntoutusrahan maksamista sen saajalle itselleen ei voida pitää tarkoitustaan vastaavana hänen elämäntapojensa vuoksi.

Ehdotus oikeuttaa viranomaisen toiminaan henkilön itsemääräämisoikeutta rajoittavasti. Yksilön vapaus määrätä itsestään ja toimistaan kiinnittyä useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta samoin kuin 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (PeVL 59/2002 vp, s. 3/II, HE 309/1993 vp, s. 46/II ja 53/I), jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 9/2004 vp, s. 5/II).

Ehdotuksen taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä pyrkimys varmistaa kuntoutusrahan käyttäminen vakuutetun ja hänen perheensä huoltoon. Maksun kunnalle suorittamisen edellytysten sitominen ehdotetulla tavalla yleispiirteisesti henkilön elämäntapoihin ja asiallisesti siihen, mikä viranomaisten käsityksen mukaan vastaa kuntoutusrahan tarkoitusta, ei kuitenkaan täytä perusoikeuskytkentäiseen

sääntelyyn kohdistuvia täsmällisyyden vaatimuksia. Ehdotusta on siksi joko täsmennettävä esimerkiksi sitomalla sääntely vakuutetun ja hänen perheensä toimeentulon vaarantumiseen tai sitä on muutettava lisäämällä vakuutetun suostumus maksun kunnalle suorittamisen edellytykseksi (ks. kansaneläkelain 44 §). Tämä on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Muutoksenhaku.* Lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentissa luetellaan päätökset, joihin vakuutettu, kuntoutuspalvelun tuottaja taikka vakuutetun omainen tai lähiomainen saa hakea valittamalla muutosta. Kun esimerkiksi vakuutettu saa ehdotuksen perusteella hakea muutosta 6, 8 ja 9 §:n nojalla tehtyihin päätöksiin, jää epäselväksi, voiko hän hakea muutosta lain muiden säännösten nojalla tehtyihin päätöksiin silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan. Tällaiset luettelot eivät kuitenkaan valiokunnan mielestä voi vaikuttaa eräänlaisina välillisinä muutoksenhakukieltoina, vaan henkilön oikeus hakea muutosta oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen perustuu viime kädessä suoraan perustuslain 21 §:n 1 momenttiin (PeVL 4/2004 vp, s. 9/I; ks. myös KKO:2004:110). Ehdotetut luettelot muutoksenhakuoikeuden piiriin kuuluvista päätöksistä ovat näin ollen asiallisesti tarpeettomia.

*Valituskielto.* Harkinnanvaraista kuntoutusta koskevaan päätökseen ei 55 §:n 2 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Kysymyksessä olevan kuntoutuksen järjestäminen on sidoksissa 12 §:n 1 momentista ilmeneviin rahamääriin. Valituskielto ei päätöksen harkinnanvaraisuuden takia ole sinänsä ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta. Perustuslain saman pykälän 2 momentissa turvattu muutoksenhakuoikeus kuitenkin puoltaa näidenkin ratkaisujen saattamista valitusmahdollisuuden piiriin. Asiallisesti ottaen kysymys on esimerkiksi siitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Valiokunta katsoo, että on vakavasti har-

kittava valituskiellon poistamista (PeVL 46/2002 vp, s. 9/II, PeVL 47/2002 vp, s. 4/I).

*Kuntoutuslaitoksen hyväksyminen.* Kuntoutusrahan myöntämisen edellytyksenä 18 §:n mukaisissa tilanteissa on pykälän 4 momentin mukaan muun ohella, että kuntoutus toteutetaan hyväksytyssä päihdehuollon kuntoutuslaitoksessa. Hyväksymisestä päättävä viranomais ei käy säännöksestä ilmi. Tästä on lisättävä lakiehdotukseen maininta, jollei näissä asioissa toimivaltaisesta viranomaisesta ole säädetty muualla lainsäädännössä.

Tarkempia säännöksiä kuntoutuslaitoksen hyväksymisen edellytyksistä annetaan 18 §:n 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta on kiinnittänyt perustuslain 80 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että lakiehdotus ei sisällä lainkaan säännöksiä asiasta. Asetuksella ei siten ole mahdollista antaa lakia "tarkempia" säännöksiä. Asetuksella säädettyillä edellytyksillä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus varmistua palvelujen laadusta, vaikuttavuudesta ja turvallisuudesta. Tämä on sinänsä hyväksyttävä ja perusteltu tarkoitus. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiset seikat kuitenkin koskevat siinä määrin kuntoutuslaitosten samoin kuin niihin kuntoutumaan hakeutuvien oikeuksia ja velvollisuuksia, ettei niitä voida jättää ehdotetulla tavalla pelkästään asetuk-

sella säänneltäviksi. Lakiehdotusta on siksi täydennettävä sisällöltään esityksen tarkoitusta vastaavilla, perusluonteisilla säännöksillä laitoksen hyväksymisedellytyksistä. Tällöin asetuksenantovaltuus lakia tarkempien säännösten antamisesta käy ongelmattomaksi.

Valiokunta huomauttaa, että perustuslain 80 §:n 1 momentin takia valtioneuvoston asetuksella ei 18 §:n 4 momentissa olevan valtuuden nojalla voida antaa laitoksen hyväksymismenettelyyn liittyviä säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Menettelystä voidaan valtuuden nojalla antaa vain lähinnä hallintolakia tarkempia säännöksiä.

Lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentissa mainitaan nimeltä kaksi asetusta. Tämä ei ole säädösten hierarkkisten suhteiden takia asianmukaista (PeVL 39/2004 vp, s. 4/I, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Maininnat on syytä poistaa momentista.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 24 §:n 1 momentista ja 48 §:n 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Arja Alho /sd  
jäs. Leena Harkimo /kok  
Roger Jansson /r  
Annika Lapintie /vas  
Outi Ojala /vas

Markku Rossi /kesk  
Simo Rundgren /kesk  
Arto Satonen /kok  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Rosa Meriläinen /vihr  
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.