

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 124/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Milja Tiainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Hannele Tanhua, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Eeva Nykänen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anu Mutanen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettua lakia, opintotukilakia ja sairausvakuutuslakia.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Eräät sen säännöksistä sekä opintotukilain muuttamista koskeva laki ja sairausvakuutuslain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2025.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

## Valiokunnan lausunto PeVL 39/2024 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohtia*

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten tarkentamista lakiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin ei enää pääsääntöisesti oikeuta kuntoutusrahaan. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta voidaan maksaa kuntoutusrahaa enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Nuoren kuntoutusrahaa myönnetään odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella, ja samanaikaiset palkka- ja yrittäjätulot sovitetaan osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa. Hallituksen esityksen mukaan muutokset yhtenäistävät kuntoutusrahoja koskevaa sääntelyä. Opintotukea ei jatkossa myönnetä, jos henkilö saa samalta ajalta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa luetteluihin sosiaaliin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVL 16/2023 vp, kappale 3, HE 309/1993 vp, s. 70).

(3) Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuuserjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perusoikeussäännöksen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 70/I) mukaan momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä luetteluihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Säännös ei kuitenkaan esitöiden mukaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

(4) Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II), ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Momentin mukaisina ei kuitenkaan voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen (PeVL 14/2023 vp, kappale 8). Valiokunta on kuitenkin painottanut, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3–4 ja PeVL 11/2023 vp, kappale 4), vaan toimeentulokijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoja, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 11/2023 vp, kappale 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2/II).

## Valiokunnan lausunto PeVL 39/2024 vp

(5) Kansaneläkelaitoksen järjestämä kuntoutus on merkityksellistä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (ks. myös PeVL 13/2005 vp, s. 1/I, PeVL 15/1995 vp, s. 4/II). Sen ensimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on todettu, ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 12/2023 vp, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71).

(6) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen palveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I).

(7) Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69). Valiokunta on kuitenkin painottanut, että esimerkiksi kysymys siitä, missä määrin täysi-ikäisiin henkilöihin ulotetaan nimenomaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja, on lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia, kunhan palvelut ovat riittäviä (PeVL 12/2023 vp, kappale 7).

(8) Hallituksen esityksen tavoitteena on osaltaan vahvistaa julkista taloutta.

(9) Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja pyrittiin varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista — etuuskien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Pe-

## Valiokunnan lausunto PeVL 39/2024 vp

rusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että muutokset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoi-keusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 16/2023 vp, kappale 9, PeVL 14/2015 vp, s. 3). Valiokunnalla ei ole huomauttamista sääntelystä tästä näkökulmasta.

(10) Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei kuitenkaan ole sille, että valtiontalouden säästöjä voidaan kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioiseksi kohdentaa määrältään verran vähäisiinkin menovähennyksiin tarvittavien valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseksi.

### *Harkintavalta kuntoutusrahaetuuden maksamisessa*

(12) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös ajalta, jona kuntoutuja odottaa kuntoutuksen alkamista (odotusaika), sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta (väliaika), jos se on tarpeen 6 tai 7 a §:ssä tarkoitettujen ammatillisen kuntoutuksen tai 20 §:ssä tarkoitettuun nuoren kuntoutusrahan oikeuttavan kuntoutuksen etenemisen sekä kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista säännöksen alkuosan sääntelyyn oikeudellisesti rajatusta tarveharkinnasta.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota säännöksessä taattuun oikeuteen. Samamuodon mukaan kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä.

(14) Säännös oikeudesta kuntoutusrahan odotus- ja väliajalta on lisätty lakiin perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanoton perusteella (PeVL 13/2005 vp, s. 3/1, StVM 8/2005 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota tuolloin arvioidun esityksen perustelujen viitaukseen siitä, että henkilö voisi kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina jäädä perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien ulkopuolelle ja siten vain harkinnanvaraisen kuntoutusrahan varaan. Ehdotettua säännöstä oli valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisten väliinpuotoamistilanteiden esittämisiksi tarkistettava niin, että kuntoutujalla on sen perusteella oikeus kuntoutusrahan, jos hän ei kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Säännöstä ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi. Valiokunnalla ei ole sinänsä huomauttamista 24 §:n sääntelyn sisältöön. Valiokunta toteaa 1 momentin eduskuntakäsittelyssä laaditun sääntelyn suhteen momentin muuhun sääntelyyn olevan kuitenkin epäselvää. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuutta sääntelyn selkiyttämiseen harkintavallan laajuuden osalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 39/2024 vp

### Seuranta

(15) Perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16).

(16) Valtioneuvoston on syytä seurata sääntelyn vaikutuksia tästäkin näkökulmasta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 15.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Atte Kaleva kok  
jäsen Johannes Koskinen sd  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Paula Werning sd  
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen