

Asia: VN/1646/2020

Lausuntopyyntö sosiaaliturvakomitean välimietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen (välimietinnön ehdotukset 1 ja 2) 1.1 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset hakuajat ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä etuuksissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia etuuksien hakuajojen yhtenäistämällä voisi olla?

Mietinnössä esitetyt viranomaismenettelyjä koskevat konkreettisetkin tavoitteet uudistukselle ovat kannatettavia. Näitä ovat ainakin ehdotukset käsitteistön ja maksuajankohtien yhtenäistämiseksi (s. 11) ja hakemisprosessin yksinkertaistaminen, digitalisaation hyödyntäminen toimeenpanossa ja tietojärjestelmien kehittämistarpeiden tarkastelu (s. 12). Mietinnössä todetaan, että järjestelmän monimutkaisuutta lisää osaltaan sosiaaliturvan toimeenpano, joka kuuluu eri organisaatioille, joilla on omat asiointipalvelunsa ja käytäntönsä (s. 35).

Komitean ehdotukset 1 ja 2

Hakemisprosessin yksinkertaistamisesta mietinnössä todetaan, että menettelytapasäännökset eri etuuslaeissa ovat merkittävältä osin, vaikka eivät täysin saman sisältöisiä, lukuun ottamatta sanamuodoissa ja momenttijaossa esiintyviä teknisluonteisia eroavaisuuksia. Kaikille eroavaisuuksille ei ole löytynyt perusteita ja arvioitavaksi tulee, missä määrin menettelyistä on tarpeellista säätää erikseen jokaisessa etuuslaissa. (s. 74) Komitean ehdotuksiin 1 ja 2 liittyen oikeusministeriö painottaa sitä, että lähtökohtaisesti hallintolain ja muiden hallinnon yleislakien sääntelyn voidaan katsoa riittävän turvaamaan yhdenmukaiset menettelyt viranomaisissa, ja erityisiä hallintomenettelysäännöksiä saati -lakeja tulisi välttää. Tällä ehkäistään normitulvaa, ylläpidetään oikeusjärjestyksen koherenssia ja helpotetaan myös asianosaisen tiedonhankintaa hänen omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Jatkovalmistelussa yleislakeja täsmentävän tai niistä poikkeavan sääntelyn tarvetta onkin ylipäättään harkittava huolellisesti (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, kohta 27). Sekä täydentävälle että poikkeavalle sääntelylle tulee olla painavat perusteet.

1.2 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset tulo- ja palkkakäsitteet ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä tilanteissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämällä voisi olla?

-

2. Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet (välimietinnön ehdotukset 3 ja 4) 2.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 3 valmistelussa?

Myös viranomaisten yhteistyöstä on yleissäännös hallintolaissa ja lähtökohtaisesti yhteistyön käytännöistä on sen perusteella mahdollista sopia ja koordinoita niitä viranomaisten välillä melko joustavasti (HL 10 §). Olennaista yhteistyön määrittelyssä on eri viranomaisten toimivallan ja tehtävien selkeydestä huolehtiminen sekä se, että tietosuojasta huolehtimisen lisäksi salassa pidettävän ja arkaluonteisen tiedon antamiseen ja saamiseen viranomaisten välillä liittyvät säännökset on muotoiltu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla (ks. Lainkirjoittajan opas 12.4.6 ja esim. PeVL 17/2016 vp; PeVL 12/2019 vp). Automaattisesta päätöksenteosta on nyt myöskin hallinnon yleislaeissa tarvittava sääntelypohja (ks. HE 145/2022 vp).

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Mietinnössä on tehty myös tärkeät nostot asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaamisesta asioinnin digitalisaatiossa (s. 77). Sähköisen asioinnin ensisijaisuutta saati siihen velvoittavaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteiden sekä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Velvollisuutta sähköiseen asiointiin voidaan joissakin tilanteissa pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden kannalta (ks. PeVL 32/2018 vp, PeVM 11/2021 vp). Esimerkiksi vanhusasiavaltuutettu on vuosikertomuksessaan tehnyt DIGI-ratkaisuehdotuksia sen varmistamiseksi, että myös digipalveluja käyttämättömät saavat palveluja ja itsenäinen asiointi olisi myös heille mahdollista (Vanhusasiavaltuutetun vuosikertomus 2022, s. 15). Olennaista on huolehtia myös molempien kansalliskielten riittävästä näkyvyydestä digitaalisissa palveluissa ja myös muista kielellisistä oikeuksista. Kielen ja osallisuuden kannalta merkittäviä ovat myös automatisoitujen menettelyjen ymmärrettävyys ja kontrolloitavuus. Perustuslakivaliokunta on korostanut voimakkaasti näiden näkökohtien merkitystä (PeVM 16/2020 vp, s. 3).

3. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet (välimietinnön ehdotukset 5, 6 ja 7)3.1 Onko eri etuuksia ja eläkkeitä koskevien lakien työkyvyttömyyden käsitteissä epätarkoituksenmukaisia eroja ja jos kyllä, niin millaisia?

-

3.2 Mitä muutoksia lainsäädäntöön (erityisesti etuus- ja palvelulainsäädäntö) tulisi tehdä, jotta lainsäädäntö tukisi työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä?

-

3.3 Komitea ehdottaa arvioitavaksi mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin. Ehdotuksen mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus tulee huomioida. Mitä palveluja ehdotetun arvioinnin tulisi koskea?

-

4. Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen (välimietinnön ehdotukset 8 ja 9)4.1 Komitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Mitä tilanteita ehdotetun selvityksen tulisi koskea?

-

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12)
5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

-

5.2 Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. Miten nuorten sosiaaliturvaa tulisi uudistaa, jotta etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet eivät aiheuttaisi koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä?

-

5.3 Komitea ehdottaa selvitettäväksi edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Millainen opintotukijärjestelmän uudistus tukisi opiskeluajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua?

-

6. Lasten ja perheiden sosiaaliturva (välimietinnön ehdotukset 13, 14 ja 15)
6.1 Komitea ehdottaa työryhmän perustamista lapsilisän uudistamiseksi. Mitä lapsilisäjärjestelmän eri uudistusvaihtoehtojen valmistelussa ja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon?

-

6.2 Komitea ehdottaa lastenhoidon tukien järjestelmän uudistuksen käynnistämistä. Miten ja mistä lähtökohdista lastenhoidon tukien järjestelmää tulisi uudistaa?

-

6.3 Vanhemmalla on vastuu lapsensa elatuksesta. Mitä muutoksia sosiaaliturva- tai muuhun lainsäädäntöön tulisi tehdä, jotta se tukisi vanhempien elatuskykyä?

-

7. Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen (välimietinnön ehdotus 16)
7.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 16 edistämisessä? Mikä asia tai mitkä asiat on tärkeintä selvittää?

-

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18)
8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämisessä?

-

8.2 Mitkä ovat keskeisimmät toimenpiteet, joilla pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää?

-

9. Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen (välimietinnön ehdotukset 19, 20, 21, 22, 23, 24 ja 25)
9.1 Miten työ- ja toimintakyvyn tukemista, seurantaa ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja tulisi vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollossa?

-

9.2 Mitä tulisi ottaa huomioon valmisteltaessa A) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

-

9.3 Mitä muuta tulisi ottaa huomioon alaluvun 5.10 ehdotusten edistämisessä?

Yllä todetut huomiot ehdotuksista 3 ja 4 koskevat soveltuvin osin myös ehdotuksia 21 ja 22 sähköisestä itsearviointivälineestä ja asiakassuunnitelman valmisteluun liittyvästä digitalisaatiosta sekä poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Poikkihallinnollista yhteistyötä koskee myös ehdotus 25.

10. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut (välimietinnön ehdotukset 26 ja 27) 10.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 26 ja 27 osalta?

-

11. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus (välimietinnön ehdotukset 28, 29 ja 30) 11.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 28, 29 ja 30 edistämisessä?

-

12. Syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen ansioturva huomioiden (komitean esitys seuraavalle hallitukselle)

12.1 Komitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden alaluvussa 6.1. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Mitä hyötyjä ja haasteita perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä?

VN Teas-hankkeen raportissa ”Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa” (2023:12) on katsottu, että yksi perusturvaetus olisi tarkastelluista vaihtoehdoista valtiosääntöoikeudellisesti vaivattomin toteuttaa, sillä siinä ei välttämättä juurikaan muutettaisi sen alle koottavien nykyisten etuuksien saamisedellytyksiä – tai ainakin etuuksien riskiperusteisuus säilyisi ennallaan (tarkemmin raportin luku 4.2.2).

Sosiaaliturvakomitea kannattaa välimietinnössään tällaisen yhden perusturvaetuuden selvittämistä sosiaaliturvauudistuksen seuraavana vaiheena. Perusturvaetuuden myöntämisen ehdot ja perusteet olisivat erilaiset riippuen elämäntilanteesta. Etuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä valmistellaan säilyttäen nykyisen sosiaalivakuutuksen periaatteet syyperusteisuudesta ja tarveharkinnasta. (s. 145) Komitean reunaehdoiksi on todettu muun ohella, että uudistus toteutetaan perusturvan tasoa heikentämättä (s. 11).

Oikeusministeriö toteaa, että järjestelmän selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen on erittäin kannatettava tavoite.

12.2 Mihin suuntaan perusturvaetuuksien yhtenäistämistä tulisi kehittää A) etuuksien ehtojen osalta? B) toimeenpanon osalta?

-

13. Ehdotusten priorisointi**13.1 Välimietinnössä on komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille. Mitä kolmea ehdotusta tulisi edistää ensimmäisenä ja miksi?**

-

14. Julkisen talouden kestävyys**14.1 Sosiaaliturvauudistuksessa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Komitea on linjannut, että uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tulisiko sosiaaliturvan uudistamisella tavoitella parannusta julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä ja jos kyllä, niin miten?**

-

15. Komitean linjaukset toisen kauden työille**15.1 Komitea on linjannut toisen kautensa työstä alaluvussa 6.2. Mikä luetelluista kokonaisuuksista on tärkein ja miksi?**

-

15.2 Mihin suuntaan lueteltuja kokonaisuuksia tulisi kehittää?

-

16. Mitä muuta haluat todeta sosiaaliturvauudistuksesta?

Oikeusministeriö tekee tässä muutaman yleisemmän huomion välimietinnöstä.

Välimietinnössä on asianmukaisesti tunnistettu ne valtiosääntöiset reunaehdot, jotka perustuslaki sosiaaliturvauudistuksille asettaa (erityisesti luku 2.2). Kuten mietinnössä todetaan, jo nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä sisältää eri etuuksien saamiseen, myöntämiseen, tasoon ja ehtoihin liittyviä konkreettisia valintoja: sosiaaliturvan tasoa, syyperusteisuutta, yksilökohtaisuutta ja velvoittavuutta koskevat keskeiset valinnat (s. 24). Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet eivät edellytä täsmälleen nykyisenkaltaista sosiaaliturvajärjestelmää. Vaikka perustuslaista sosiaaliturvan uudistamiselle seuraavia vaatimuksia ei olekaan mahdollista määritellä etukäteen yksityiskohtaisesti (s. 36), selvää on, että erilaisten toteutustapojen keskinäinen punninta vaatii kaikkien identifioitavissa olevien vaatimusten tunnistamista ja tulkintaa valmistelussa. Kuten mietinnössä todetaan, Suomen sosiaaliturvajärjestelmän peruslinjaukset on kiteytetty Suomen perustuslakiin, minkä lisäksi suomalaista sosiaalipolitiikkaa kehystää Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa (s. 27). Olennaista on, että lainsäädäntö sisältää takeet perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräiselle toteutumiselle.

Mietinnössä sivutaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja esitetään kannanotto, jonka mukaan Euroopan neuvoston järjestelmässä varsinaisia ihmisoikeussopimuksia on neljä (s. 31). Näitä sopimuksia ei uudistettua sosiaalista peruskirjaa lukuun ottamatta yksilöidä ja epäselväksi jääkin, mitä tällä tarkoitetaan ja mihin tämä luku perustuu. Taustamateriaalina on ollut muun ohella VNTeas-julkaisu Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa (2023:12). Siinä tarkastelu kohdentuu kahteen ”sosiaalisten ihmisoikeuksien ja sosiaaliturvauudistuksen kannalta tärkeimpään” kv-sopimukseen. Oikeusministeriö toteaa, että kansainvälisiä sitoumuksia voidaan pitää tärkeänä osana kansalliselle sosiaaliturvajärjestelmällemme asetettujen reunaehtojen tarkastelua. Siihen nähden ne ovat jääneet mietinnössä melko vähäiselle huomiolle ja kokonaiskuva siten hieman vaillinaiseksi. Esimerkiksi julkaisussa ”Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten

kansallinen täytäntöönpano ja seuranta” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:17) käsitellään kahdeksan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanon ja seurannan tilaa Suomessa.

Valtiosääntöisten reunaehtojenkin käsittely tarkentunee jatkovalmistelussa. Välimietintö ja erityisesti sen taustaksi hankitut, mietinnössä mainitut selvitykset ja raportit ovat erinomaisen kattava aineisto näiden vaatimusten huomioon ottamiseen sitten, kun konkreettisia valintoja tehdään ja ehdotuksia muotoillaan ja arvioidaan. Käytettävissä oleva aineisto on todella laaja ja sitä on kertynyt myös yksittäisistä sosiaaliturvan osa-alueista runsaasti (esimerkiksi toimeentuloturvasta mainintoina Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleavan työryhmän loppumietintö STM 2021:22 ja Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, STM 2020:9 sekä kaikki niiden tausta-aineisto). Aikanaan tehtäviä ehdotuksia on peilattava sekä PL 19 §:n että kansainvälisten sopimusten asettamiin velvoitteisiin, joista tämän välimietinnön luvussa 2 on kirjoitettu kokoavasti ja tiiviisti.

Rikosseuraamusasiakkaiden sosiaaliturvan aukkokohtat ovat jääneet vähäiselle huomiolle eikä niitä käsitellä lausunnolla olevassa väliraportissa. Oikeudenhoidon selonteossa (Valtioneuvoston julkaisu 2022:67) esitetään toimenpide-ehdotuksia muun muassa oikeuspalvelun saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantamiseen liittyen. Toimenpide-ehdotuksena esitetään arvioitavaksi kokonaisuutena rangaistusta suorittavien sosiaalietuuksia sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi toimenpiteenä ehdotetaan päihde- ja mielenterveysongelmaisten vankien palveluiden, hoitoon sijoittamisen ja hoitojatkumoiden kehittämistä. Oikeusministeriö katsoo, että nämä oikeudenhoidon selonteossa esitetyt toimenpide-ehdotukset tulisi ottaa huomioon sosiaaliturvakomitean jatkotyössä.

Makkonen Timo
Oikeusministeriö

Tarkka Anna-Stiina
Oikeusministeriö