



Hallitusneuvos Milja Tiainen

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 9.10.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 124/2024 vp)

Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia (jäljempänä kuntoutuslaki), opintotukilakia ja sairausvakuutuslakia.

Esityksen mukaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset tarkennettaisiin lakiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei jatkossakaan edellytettäisi. Osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta voitaisiin jatkossa maksaa kuntoutusrahaa lähtökohtaisesti enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Nuoren kuntoutusrahaa myönnettäisiin jatkossa odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella ja lisäksi samanaikaiset palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa. Muutokset yhtenäistäisivät kuntoutusrahoja koskevaa sääntelyä.

Opintotukea ei jatkossa myönnettäisi, jos henkilö saa samalta ajalta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta.

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 etuusjärjestelmiin. Säännös ei siten tarkoita turvata nykyisin tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia sellaisenaan. Perustuslain 19 §:n 2 momentilla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimeentulon turvajärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan. Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Sosiaaliturvaa voidaan suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.

Kuntoutuksen aikaiset taloudelliset etuudet liittyvät perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyyn, lailla jokaiselle taattuun oikeuteen saada perustoimeentulon turva työkyvyttömyyden ajalta. Kuntoutuslain 17 §:n 2 momentin mukaan kuntoutusrahaan on oikeus kuntoutujalla ajalta, jona hän on kuntoutukseen osallistumisen vuoksi estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä lain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Kuntoutuslain 23 §:n 1 momentin mukaan kuntoutusrahaa maksetaan omavastuuaikaa lukuun ottamatta kuntoutukseen osallistumisen ajalta jokaiselta arkipäivältä, jona vähintään neljä tuntia matkoineen kestävä kuntoutus tosiasiallisesti estää kuntoutujaa tekemästä työtä ja saamasta toimeentuloa kyseiseltä päivältä. Kuntoutuslain 23 §:n 2 momentin mukaan kuntoutusrahaa maksetaan omavastuuaikaa lukuun ottamatta nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistumisen ajalta, jos kuntoutuja on estynyt tekemästä päätoimeen rinnastettavaa muuta kuin kuntoutukseen sisältyvää työtä. Nuoren ammatilliselta kuntoutukselta matkoineen ei siten edellytetä vähintään neljän tunnin päivakohtaista kestoa kuntoutusrahan saamiseksi, mikä mahdollistaa kuntoutusrahan maksamisen myös nuoren ammatillisen kuntoutuksen



Hallitusneuvos Milja Tiainen

valmennuksellisten palvelujen (nykyisin Nuotti-valmennus) ajalta. Kuntoutuslain 23 §:n 2 momentissa säädetyt tilanteet ovat poikkeuksia lain 23 §:n 1 momentin mukaiseen pääsääntöön.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa kuntoutusrahan saamiseksi nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisilta palveluilta matkoineen edellytettäisiin vähintään neljän tunnin päiväkohtaista kestoa. Muutoksen seurauksena osallistuminen valmennuksellisiin palveluihin ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi saamaan kuntoutusrahaa. Niissä harvinaisissa tilanteissa, joissa valmennuksellinen palvelu matkoineen kestää vähintään neljä tuntia päivässä, kuntoutusrahaa voitaisiin edelleen myöntää. Ehdotetun muutoksen seurauksena kuntoutusrahaoikeuteen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisten palvelujen ajalta sovellettaisiin kuntoutuslain 23 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä.

Ehdotuksen seurauksena nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellinen palvelu rinnastuisi muihin tapaamistoistuvuudeltaan ja intensiteetiltään vastaaviin kuntoutuspalveluihin, joihin osallistuminen ei nykyisinkään oikeuta saamaan kuntoutusrahaa. Valmennukselliseen palveluun osallistuvan nuoren perustoimeentulo olisi turvattu muiden lakisääteisten perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien, kuten työttömyys- ja työkyvyttömyysetuusjärjestelmien, kautta samoin lakisääteisin edellytyksin kuin muillakin nuorilla. Lisäksi opiskelevan ja valmennukselliseen palveluun osallistuvan nuoren toimeentuloa turvattaisiin opintotuella lakisääteisten edellytysten täytyessä.

Ehdotettu muutos voisi kuitenkin tosiasiallisesti johtaa siihen, että osa valmennuksellisiin palveluihin osallistuvista, syrjäytymisvaarassa olevista nuorista olisi viimesijaisen toimeentulotuen tai perheenjäsenten elatuksen varassa myös kuntoutuksen keston aikana. Nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistuminen ei kuitenkaan ole pysyvä tai pitkäaikainen, vaan väliaikainen elämäntilanne. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työttömyys- ja työkyvyttömyysetuusjärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön. Ehdotetussa muutoksessa ei siten arvioida olevan kyse olennaisesta puuttumisesta perusoikeutena suojattuun perustoimeentulon turvaan työttömyyden ja työkyvyttömyyden aikana.

Perustuslain 19 §:n 3 momentista seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta ja saatavuudesta. Säännös ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Kelan järjestämä nuoren ammatillinen kuntoutus on yksi osa lakisääteisen kuntoutusjärjestelmän ja laajemmin lakisääteisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta. Esityksessä ehdotetaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten tarkentamista lakiin siten, että nuoren ammatillinen kuntoutus kohdistuisi lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta vastaavasti opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Muutos olisi perusteltu kuntoutukseen varattujen voimavarojen kohdentamiseksi tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti nuoren ammatillista kuntoutusta eniten tarvitseville ja siitä hyötyville nuorille sekä kuntoutuspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi myös tulevaisuudessa.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tarkoituksena on turvata oikeudellisen yhdenvertaisuuden ohella tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarpeellinen positiivinen erityiskohtelu on sallittua, mikäli erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on arvioitava tapaus- ja tilannekohtaisesti. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nostonut esiin myös sen näkökohdan, ettei yhdenvertaisuudesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

Valmennuksellisten palvelujen (nykyisin Nuotti-valmennus) aikaisessa kuntoutusrahaoikeudessa voidaan katsoa olevan kyse opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevien nuorten



Hallitusneuvos Milja Tiainen

positiivisesta erityiskohtelusta. Nuotti-valmennuksen aikaisen kuntoutusrahaoikeuden rajoittaminen kaventaisi positiivisen erityiskohtelun alaa. Muissa tapaamistoistuvuudeltaan ja intensiteetiltään vastaavissa kuntoutuspalveluissa olevat kuntoutujat voivat olla toimintakyvyltään, elämäntilanteeltaan ja syrjäytymisriskiltään Nuotti-valmennukseen osallistuvia nuoria vastaavissa tilanteissa, vaikka heillä ei nykyisin olekaan oikeutta kuntoutusrahaan. Tämä näkökohta huomioon ottaen on mahdollista arvioida myös edellä mainitun positiivisen erityiskohtelun oikeasuhtaisuutta.

Vaikka kuntoutusrahaoikeutta rajoitettaisiin, syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta suhteessa muihin nuoriin turvaisivat jatkossakin nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelut, joiden hakumenettely ja myöntämisedellytykset mahdollistavat matalan kynnyksen pääsyn kuntoutukseen. Lisäksi myöntämisedellytysten tarkentaminen lakiin turvaisi nuoren ammatillisen kuntoutuksen kohdentumista nimenomaisesti syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Näin ollen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden vaatimuksesta ei voida katsoa johtuvan estettä ehdotetuille muutoksille.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. 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 säädetty oikeudet.

Yhteisvaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa¹ 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 terveystenoihin vaikuttavia ehdotuksia. Käytössä olleen arviointimenetelmän vuoksi nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettuja toimeentuloturvamuutoksia ei ole huomioitu muistiossa.

Kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu tarkasteltaessa vuosien 2024–2025 muutoksia yhteensä. 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. Tulosta selittää opiskelijoiden suuri osuus ikäryhmässä. Opintolainan valtiontakausta ei ole tässä laskettu henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin. Perhetyypeistä voimakkaimmin käytettävissä olevien tulojen pieneneminen kohdistuu yksinasuviin sekä yksinhuoltajakotitalouksiin. Yksin asuminen muodostaa siis tietyssä mielessä riskin suuremmille suhteellisille tulonmenetyksille. Terveystenoijen muutokset ovat keskimäärin paljon maltillisempia verrattuna toimeentuloturvassa tehtäviin muutoksiin. Myös terveystenot 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

¹ Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.



Hallitusneuvos Milja Tiainen

aiempaa useamman kotitalouden tulot putoavat alle perustoimeentulotuen tason. Oikeus toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, koska sen saantiin vaikuttaa tulojen lisäksi myös muun muassa varallisuus.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa² on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturva- 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. Pidemmällä aikavälillä 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.

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. Esitysten myötä myös taloudelliset kannusteet ja mahdollisuudet osallistua ja sitoutua ammatilliseen kuntoutukseen heikentyvät. Kelan kuntoutusrahaetuuksien alaikärajan nostaminen 18 ikävuoteen ja kuntoutusrahaoikeuden rajoittaminen Nuotti-valmennuksen ajalta voivat lisätä nuorten syrjäytymisriskiä. Nuotti-valmennus toimii työllisyyttä vahvistavana tekijänä nuorille, jotka ovat työn ja opiskelun ulkopuolella, ja oikeus kuntoutusrahaan on motivoinut nuoria osallistumaan ja sitoutumaan valmennukseen.

Kelan järjestämän nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä tarkennetaan, mutta myöntäminen ei edelleenkään edellytä sairaus- tai vammadiagnoosia. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen (ml. Nuotti-valmennus) myöntämisedellytysten tarkentaminen voi luoda riskin, että entistä suurempi osa heikossa asemassa olevista nuorista jää vaille palveluja, kun nuoren ammatillista kuntoutusta kohdennetaan sitä tarvitseville ja siitä hyötyville nuorille. Nuoret, joilla on sairaus tai vamma, voivat hakea diagnosoiperusteista ammatillista kuntoutusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitsevat nuoret ohjattaisiin niiden piiriin.

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. Kuntoutusrahaetuuksiin tehdyt ja ehdotetut muutokset kohdistuvat myös vammaisiin henkilöihin. Erityisesti nuoren kuntoutusrahaan kohdistuvat muutokset vaikuttavat vammaisten nuorten etuuksien saamiseen ja etuuksien tasoon ja siten heidän toimeentuloonsa. Nuoren kuntoutusrahalla tuetaan vammaisten nuorten opiskelua ja tutkinnon suorittamista.

² Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.