

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSANELÄKELAITOKSEN KUNTOUTUSETUUKSISTA JA KUNTOUTUSRAHAETUUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 124/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettua lakia, 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 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.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Esityksen tavoitteena on osaltaan vahvistaa julkista taloutta hallitusohjelman mukaisesti. Esityksen tavoitteena on myös toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan oppivelvollisuuden pidennyksestä johtuvat mahdolliset päällekkäisyydet ammatillisen kuntoutuksen etuuksissa poistetaan. Esityksen tavoitteena on turvata jatkossakin nuorten pääsy tarkoituksenmukaisiin ja tarpeellisiin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin oikea-aikaisesti ja ilman sairaus- tai vammadiagnoosia sekä tukea ja kannustaa nuoria etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Esityksellä tavoitellaan myös Kelan kuntoutusrahoja koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja yksinkertaistamista sekä kuntoutusrahoja saavien henkilöiden saattamista keskenään yhdenvertaiseen asemaan.

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.

Esitys sisältää jakson lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan. Jaksossa on viitattu myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyy lisäksi jakso vaikutusarvioinneista. Jaksossa on arvioitu erikseen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, ja tässä yhteydessä nostettu esille perustuslain 6 ja 19 §:n ohella 22 § perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta sekä asiassa keskeiset Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet (uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus). Lisäksi vaikutusarviointijaksoon sisältyy erillistä arviointia esityksen vaikutuksista suhteessa sukupuoli- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, lapsiin ja nuoriin sekä vammaisiin henkilöihin.

Arviointi

Yleisarvio

Esitys kohdistuu nuorten ammatillisen kuntoutuksen järjestämiseen ja oikeuteen saada kuntoutusrahaa. Kyse on siten haavoittuvassa asemassa olevaan väestöryhmään kohdistuvista ehdotuksista, joita on samalla pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävinä. Etenkin tästä näkökulmasta on myönteistä, että esityksessä ehdotetaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten kohdistamista opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin eli nimenomaisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin nuoriin. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen oikeusvaltioperiaatteeseen ja 80 §:n 1 momentin edellytykseen säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista kytkeytyvistä syistä on asianmukaista, että kuntoutuslain 7 a §:ää nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestämisen myöntämisedellytyksistä täsmennetään nykyisestä, vaikkakin edelleen sääntely jättää viranomaiselle laajaa mahdollisuutta tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Esityksessä on sinänsä tunnistettu ehdotusten merkitys lasten ja nuorten sekä esimerkiksi vammaisten henkilöiden erityistä suojaa tarvitsevan aseman kannalta. Tästä huolimatta esityksessä on kuitenkin päädytty tällaisten henkilöiden oikeutta sosiaaliturvaan nykytasosta heikentäviin ratkaisuihin. Perustaksi ehdotuksille on tunnistettu asiassa olennaiset valtiosääntöoikeudelliset arviointilähtökohdat. En katso siksi tarpeelliseksi toistaa tässä asiassa relevantteja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia, vaan kiinnitän seuraavassa huomiota varsinaisessa perustuslainmukaisuuden arvioinnissa havaitsemiini ongelmakohtiin ja tekemiini esityksestä poikkeaviin päätelmiin sekä täydentäviin näkökohtiin. Esittämäni arviot kohdistuvat etenkin 1. lakiehdotukseen Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (kuntoutuslaki) muuttamisesta.

Esityksen tavoite ja julkiselle vallalle asetetut perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteet

Esityksen tavoitteenasettelussa ja myös perustuslainmukaisuusarvioinnissa on kaikinensa painottunut julkisen talouden säästötavoitteiden näkökulma. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin, kuten rakenteelliseen alijäämään, liittyvillä seikoilla voidaan perustella ainakin tietynasteisia muutoksia sosiaalisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin etuuksiin. Valiokunnan mielestä on selvää, että tällaiset muutokset eivät saa merkitä perusoikeuksien loukkaamista. Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa leikkausten kohdistamisessa erisuuruusina eri etuusjärjestelmiin. (Ks. esim. PeVL 13/2024 vp, kappale 5, PeVL 15/2023 vp, kappale 5–9.)

Esityksen painotusten osalta kuvaavaa on, että perustuslakijaksossa käydään ensimmäisenä läpi julkisen talouden tasapainottamistavoite perusteena puuttua toimeentuloetuuksien edellytyksiin ennen kuin edetään käymään läpi sitä, minkä perustuslain säännösten kannalta esitys on merkityksellinen. Esityksestä jää pitkälti puuttumaan tarkastelu siitä, miten se oikeastaan toteuttaa tavoitettaan turvata nuorten pääsy tarkoituksenmukaisiin ja tarpeellisiin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin oikea-aikaisesti sekä tukea ja kannustaa nuoria etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Tätä tavoitteenasettelua selkeimmin osaltaan käsittelee toteuttamisvaihtoehtoja koskeva jakso, jossa käydään läpi hallitusohjelman kirjausta siitä, että sairaus- tai vammadiagnoosi lisättäisiin 16–29-vuotiaiden nuorten ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn edellytykseksi. On pidettävä esityksen kohteena olevien palvelujen pääsyn kannalta asianmukaisena, ettei mainittua kirjausta ole päädytty ehdottamaan. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä esitellä mitään muuta toteuttamisvaihtoehtoa eikä ylipäätään juurikaan perustella sitä, miten ehdotetut sosiaaliturvaleikkaukset tai muutkaan keinot parantaisivat haavoittuvassa asemassa olevien nuorten tilannetta nykyisestä.

Sen sijaan esityksessä tulee esille monia näkökohtia siitä, että näiden nuorten asema heikkenee entisestään (mm. arviot siitä, että muutosten seurauksena nuorten toimeentulo heikentyy, s. 21). Esityksessä on nimenomaisesti todettu myös, että ehdotusten seurauksena osa haavoittuvassa asemassa olevista nuorista jättäisi kokonaan hakeutumatta nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (Nuotti-valmennus), ja että tältä osin ehdotettu muutos ei vastaisi ihmisoikeussopimukseen sisältyviä sosiaaliturvaoikeuksien toteuttamisen jatkuvan edistämisen tavoitteita (s. 24). Pidän ongelmallisena sitä, että näistä arvioista huolimatta esityksessä ehdotetaan, ettei jatkossa Nuotti-valmennuksen ajaksi pääsääntöisesti myönnettäisi kuntoutusrahaa (kuntoutuslain 23 §:n 2 momentti). Ehdotus ei vastaa tältä osin myöskään julkisen vallan velvoitetta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, 18 §:n 2 momentin mukaan edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön eikä 22 §:n mukaisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuntoutusraha perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisena sosiaaliturvan etuusjärjestelmänä

Esityksessä tarkoitetut kuntoutusrahaetuudet ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä, joiden tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Lisäksi perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää sen turvaamista sosiaaliturvajärjestelmiltä sellaista kattavuutta, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. (Ks. PeVL 13/2005 vp, s. 2 siinä viitattuine lausuntoineen sekä esim. PeVL 16/2023 vp, kappale 6.) Näiltä osin huomio kiinnittyy ensinnäkin ylipäätään siihen, että esityksessä ei ole arvioitu, merkitsisikö se olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.

Esityksessä todetaan monessa kohtaa, että esitys ei vaikuttaisi muiden sosiaaliturvajärjestelmien mukaisten etuuksien myöntämiseen eikä estäisi kyseisten etuuksien saamista (esim. s. 40). Esityksen mukaan ehdotettu voisi merkitä, että osa valmennuksellisiin palveluihin osallistuvista, syrjäytymisvaarassa olevista nuorista olisi viimesijaisen toimeentulotuen tai perhejäsenten elatuksen varassa myös kuntoutuksen keston aikana (s. 40). Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä pitänyt huolestuttavana tilannetta, jossa lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. PeVL 16/2023 vp, kappale 14 ja siinä viitattut lausunnot). Pidän nyt arvioitavana olevan esityksen kohdalla tarpeellisena korostaa, että vaikka ottaa huomioon lainsäätäjälle sosiaaliturvan suuntaamisessa, kehittämisessä ja mitoittamisessa kuuluvan harkintavallan, esitystä ei voida pitää perustuslainmukaisena siltä osin kuin tarkoitettu perustoimeentuloa turvaava järjestelmä jäisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen viimesijaisen turvan varaan.

Nähdäkseni mainitulla tavalla ongelmalliseksi voi muodostua ainakin ehdotus kuntoutusraha-oikeuden pääsääntöisestä poistamisesta nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisten palvelujen ajalta (kuntoutuslain 23 §:n 2 momentti). Mainittu ehdotus vaikuttaa muodostuvan ongelmalliseksi, jos se tarkoittaa väliinputoajaryhmän muodostumista. Ainakin tältä osin esityksen perustelut kuntoutusrahaetuuksien kattavuudesta jäivät puutteellisiksi ja ongelmallisiksi. Esimerkiksi viittausta nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistumisen väliaikaisuuteen ei ole nähdäkseni pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteena perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisten oikeuksien rajoitukselle. Vastaavasti ongelmallinen on myös maininta toimeentulotuen varaan jäämisen johtumisesta voimassa olevasta perustoimeentulon turvajärjestelmiä ja viimesijaista turvaa koskevasta lainsäädännöstä (s. 40–41). Esityksessä nojaudutaan myös siihen, että kuntoutusrahaoikeuteen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisten palvelujen ajalta sovellettaisiin kuntoutuslain 23 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä ja että kuntoutuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan (PeVL 13/2005 vp) myötävaikutuksella. On syytä korostaa, että valiokunta ei ottanut mainitussa lausunnossaan suoraan kantaa kyseiseen säännökseen.

Mainitussa yhteydessä perustuslakivaliokunta nosti esille oikeuden kuntoutusrahaan odotus- ja väliaikoina ja piti säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että kuntoutuslain 24 § saatettiin perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisten väliinputoamistilanteiden estämiseksi muotoon, jossa kuntoutujalla on sen perusteella oikeus kuntoutusrahaan, jos hän ei kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista

järjestelmistä. Valiokunnan mukaan rahaetuuden harkinnanvaraisuus sisältää tällaisessa sääntely-yhteydessä riskin perustuslainvastaisen väliinpuotoajatilanteen syntymisestä. (PeVL 13/2005 vp, s. 2–3.) Nyt säännökseen sisältyvää harkinnanvaraa ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että kuntoutusrahan maksamisen edellyttäisiin oleva tarpeen kuntoutuslain 6 tai 7 a §:ssä tarkoitetun ammatillisen kuntoutuksen tai 20 §:ssä tarkoitettuun nuoren kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen etenemisen sekä kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi. En näe tätä tiukennusta valtiosääntöisesti ongelmalliseksi, mutta nähdäkseni säännöksen sanamuodossa olisi syytä jo perustuslakivaliokunnan edellä mainitun aiemman lausunnon valossa viitata täsmällisemmin siihen, että tarkoituksena on nimenomaan estää putoaminen pois perustoimeentulojärjestelmien piiristä (esim. ”esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä”).

Positiivinen erityiskohtelu

Valmennuksellisten palvelujen aikaisessa kuntoutusrahaoikeudessa on kyse perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkieltosäännöksen kannalta mahdollisesta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarpeellisesta positiivisesta erityiskohtelusta. Kyse on opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asemaa ja olosuhteita parantavista toimista. Nuotti-valmennuksen aikaisen kuntoutusrahaoikeuden rajoittaminen kaventaisi siten tämän positiivisen erityiskohtelun alaa. Tältä osin vaikutukset tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen jäävät esityksessä riittämättömästi yksilöimättä, minkä vuoksi myös ehdotetun oikeasuhtaisuudesta on tältä osin vaikea vakuuttua.

Yhteisvaikutukset ja seurantarave

On merkille pantavaa, että esityksessä on todettu, ettei se ole riippuvainen muista hallituksen esityksistä (s. 38) ja että vaikutusten arvioinneissa on tuotu esiin vain joitakin sosiaaliturvaioikeuksiin jo tällä hallituskaudella kohdistuneista muutoksista ja vielä jatkossa kohdistuvista muutosehdotuksista (mm. Kelan kuntoutusrahan alaikärajan nosto) aiheutuvia yhteisvaikutuksia. Yhteisvaikutusten osalta tuodaan esille, että sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut arviointia valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä budjettilakiesityksinä esiteltävien sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien lakimuutosten yhteisvaikutuksista (s. 19). Vaikka on sinänsä myönteistä, että sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu myös perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvaa yhteisvaikutusten arviointia, pidän ongelmallisena, ettei esityksessä viitata tarkemmin näihin yhteisvaikutuksiin eikä vaikuteta otettavan niitä huomioon. Nähdäkseni ei ole valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellöntä, että hallituksen esityksen vaikutusarviointien kokonaisuus ei ole luettavissa itse esityksestä ja että samoihin lakeihin ja asiakokonaisuuksiin kohdistuvia muutosehdotuksia tuodaan eduskuntakäsittelyyn erillisinä lakiehdotuksina, joiden yhteismerkitys voi jäädä samalla epäselväksi.

Mainitussa sosiaali- ja terveysministeriön erillisessä yhteisvaikutusarvioinnissa on tuotu esille, että Kelan kuntoutusrahaetuksien alaikärajan nostaminen 18 ikävuoteen (joka ei sisälly nyt käsiteltävään esitykseen) ja kuntoutusrahaoikeuden poistaminen Nuotti-valmennuksen ajalta lisäävät 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. (Vuosien 2024 ja 2025

toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, Sosiaali- ja terveysministeriö 2024, s. 33.) Mainitut seikat osaltaan korostavat jo edellä esille tuomaani esityksen tavoitteenasettelun ja julkiselle vallalle asetettujen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteiden (perustuslain 18 §:n 2 momentti, 19 §:n 3 momentti ja 22 §) välistä epäsuhtaa. Samalla totean, ettei nyt arvioitavana olevassa esityksessä tai yhteisvaikutusten arvioinnissakaan nähdäkseni oteta kantaa perustuslakivaliokunnan esille nostamaan tarpeeseen varmistaa, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 16/2023 vp, kappale 17).

Esityksessä on toisaalta asianmukaisesti todettu, että sen vaikutuksia tullaan seuraamaan (s. 38). Nähdäkseni on vielä syytä korostaa lisäksi tarvetta seurata huolellisesti erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mukaan lukien vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, myös eri esitysten yhteisvaikutusten valossa ja tarvetta ryhtyä tämän perusteella myös tarvittaviin lainmuutoksiin.

Helsingissä 8.10.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori