LAPS/56/2023, 19.10.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

Viite: Sivistysvaliokunta tiistai 24.10.2023 klo 12.00 / HE 60/2023 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia ja se liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaisten nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasoa lasketaan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan laskukaavaa muutetaan. Jatkossa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahassa olisi vain yksi vähimmäismäärä, sekä vain yksi laskukaava vähimmäismäärän ylittäville kuntoutusrahoille.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomelle, että valtion tulisi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaa-

rassa oleviin lapsiin. Hallituksen esityksen mukaiset muutokset toimivat toiseen suuntaan.

- Hallituksen esityksen tavoitteena on pääasiassa julkisen sektorin säästöjen saaminen ja kuntoutusrahaetuusjärjestelmien yksinkertaistaminen. Valitettavaa on, että sillä ei pyritä edistämään lasten ja nuorten kuntoutumista, opiskelua ja ammatin saavuttamista tai työelämään siirtymistä.
- Hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointi osoittaa, että esityksellä on pääasiassa kielteisiä vaikutuksia lapsiin ja nuoriin.
- Hallituksen esityksen yhteydessä ei ole tehty yhteisvaikutusten arviointia suhteessa muihin hallitusohjelman mukaisiin lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon vaikuttaviin muutoksiin, vaikka kuntoutusrahaa saavat nuoret käyttävät sosiaaliturvaan kuuluvien etuuksia ja palveluja merkittävästi useammin kuin muut samanikäiset nuoret.
- Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sivistysvaliokunta velvoittaa valtioneuvoston aktiivisesti seuraamaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia nuorten kuntoutusrahaan oikeutettujen lasten ja nuorten opiskeluun ja koulutukseen sekä ryhtymään tarvittaessa pikaisiin toimiin matalalla kynnyksellä, jos vaikutukset osoittautuvat lapsen oikeuksia ja asemaa heikentäviksi.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä opiskelun ja koulutuksen näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lasten eli alle 18-vuotiaiden kannalta. Tämän ikäiset voivat tarvittaessa saada nuoren kuntoutusrahaa. Todettakoon, että nuorten kuntoutusrahaa saavat alaikäiset ovat nykyään oppivelvollisia ja pääsääntöisesti opiskelevat jossain oppivelvollisuuslain (1214/2020) määrittelemässä koulutuksessa (4 §). Nuoren kuntoutusrahasta on säädetty ennen oppivelvollisuuden pidentämistä, eikä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia (jälj. kuntoutuslaki) ole muutettu oppivelvollisuuslain säätämisen perusteella.

Hallituksen esityksen tavoitteeksi on mainittu valtion talouden tasapainottaminen, julkisen sektorin säästöjen saaminen, kuntoutusrahaetuusjärjestelmien yksinkertaistaminen sekä kuntoutusrahaetuuksia saavien yhdenvertaisuuden parantaminen. Hallituksen esityksessä ei ole juurikaan arvioitu sen vaikutuksia lasten ja nuorten opiskeluun ja koulutukseen, jota

on pidettävä valitettavana puutteena. Esityksestä ei siis millään tavoin käy ilmi, että sillä pyrittäisiin edistämään lasten ja nuorten kuntoutumista, opiskelua ja ammatin saavuttamista tai työelämään siirtymistä, joka on valitettavaa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

Lapsen oikeuksien sopimus ottaa siten huomioon valtion käytettävissä olevat resurssit, mutta asettaa lapsen edun kuitenkin etusijalle myös silloin, kun tehdään talouden sopeuttamistoimia ja säästöpäätöksiä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin. Sopimusvaltioiden ei myöskään pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Komitea toteaa, että talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.[1]

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa myös lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamista viimeisimmistä määräaikaisraportointiin liittyvistä päätelmistä ja suosituksista.[2] Komitea suositteli Suomelle, että valtion tulisi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Valtion tulisi tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille muun muassa parantamalla vammaisten tai muuten haavoittuvassa asemassa olevin lasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heille maksettavia sosiaaliturvaetuuksia. Komitea kehotti myös varmistamaan yhdenvertaisen pääsyn kaikille lapsille hyvälaatuiseen koulutukseen sekä vähentämään ja ehkäisemään koulunkäynnin keskeyttämistä. Komitea kiinnitti suosituksissaan huomiota lasten ja nuorten mielenterveydenongelmien ehkäisyyn ja hoitoon, joka on oleellista käsillä olevan hallituksen esityksen yh-

teydessä. Hallituksen esityksen mukaan (s. 4) nuorten kuntoutusrahan taustalla ovat useimmiten mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan nuoren kuntoutusetuudella ja kuntoutusrahalla voidaan osaltaan edistää komitean edellä mainittuja suosituksia. Nuoren kuntoutusrahan tavoitteena on parantaa niiden nuorten, joilla on opiskelukykyyn vaikuttava sairaus tai vamma, mahdollisuuksia suorittaa ammatillinen tutkinto ja edistää sitä kautta pääsyä työelämään, itsenäistä selviämistä, osallistumista sekä sosiaalista hyvinvointia. Lapsiasiavaltuutettu pitää huolestuttavana hallituksen esityksessä esitettyä arviota (s. 9), jonka mukaan kuntoutusrahan vähimmäismäärän lasku voi johtaa siihen, että lasten motivaatio osallistua kuntoukseen laske. Se tarkoittaa käytännössä, että myös näiden lasten opinnot voivat vaarantua. Tällä voi olla pitkäkantoisia seurauksia sekä yksilötasolla että laajemmin työllisyyskehityksen näkökulmasta.

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksen kohdissa 4.2.2.2 ja 4.2.2.3. On hyvä, että esityksessä tunnistetaan sekä kuntoutusetuutta ja kuntoutusrahaa saavat lapsen ja nuoret, mutta myös se, että kuntoutusetuutta ja kuntoutusrahaa saavilla voi olla lapsia. Tosin arvioinnissa on keskitytty vain etuuksia saavien yhdenvertaisuuteen, eikä siinä eritellä muita vaikutuksia, joita kuntoutusrahan vähimmäismäärän laskemisesta voi seurata. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lasten vanhempien opintojen ja työllistymisen tukeminen kuntoutuksella ja kuntoutusrahalla parantaa vanhempien hyvinvoinnin ja terveyden lisäksi heidän lastensa hyvinvointia ja terveyttä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi siitä, että vaikutusarvioinneissa ei ole otettu huomioon muita hallitusohjelmaan sisältyviä sosiaaliturvan heikennyksiä ja muita lapsiperheiden toimeentuloon vaikuttavia muutoksia. Tutkimukset osoittavat muiden sosiaaliturvaan kuuluvien etuuksien ja palvelujen käytön olevan merkittävästi yleisempää nuorilla, jotka saavat nuoren kuntoutusrahaa muuhun saman ikäiseen väestöön verrattuna.[3] Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa myös, että hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin sitä, että hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan vuonna 2025 on tarkoitus peruuttaa lakimuutos, joka on mahdollistanut vuoden 2019 alusta 16–29-vuotiaiden ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn ilman sairaus- tai vammadiagnoosia. Sen tarkoituksena oli nopeuttaa kuntoukseen ohjautumista.

Kokonaisarviointia ei siis ole tehty, eikä sitä ole hallituksen esityksen pohjalta mahdollista lausunnonantajankaan tehdä. Katsomme, että hallituksen esitys ei tältä osin täytä huolelli-

selle lainvalmistelulle asetettuja vaatimuksia. Myös Lainsäädännön arviointineuvosto on omissa viimeaikaisissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomioita siihen, että esityksissä ei ole arvioitu mahdollisia yhteisvaikutuksia eikä vaikutusten kertymistä tietyille samoille ihmisryhmille.[4]

Hallituksen esityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa (kohta 4.2.2.3) todetaan, että aiemmin tehtyä nuoren kuntoutusrahan korottamista takuueläkkeen tasolle perusteltiin sillä, että nuoria kannustettaisiin kuntoutumaan ja työelämään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen sijaan. Nuorten kuntoutusraha on KELAn tutkimuksen mukaan vähentänyt työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.[5] Nyt vaikutusarvioinnissa todetaan, että nuorten kuntoutusrahan laskeminen voi johtaa siihen, että työkyvyttämyyseläkettä saavien nuorien määrä kasvaa. Tällä taas on työllisyyskehitystä heikentävä vaikutus.

Kuten jo edellä todettiin, jos lapsella tai nuorella on oikeus kumpaankin, hänelle maksetaan nuoren kuntoutusrahaa, joten tällaista vaikutusta ei etuuteen oikeutettujen kohdalla pitäisi syntyä. On kuitenkin mahdollista, että kuntoutusrahan pienenemisen takia motivaatio kuntoukseen laskee, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 9). Sitä kautta lapsen tai nuoren terveys voi heiketä ja ongelmat pahentua, joka pahimmassa tapauksessa voi johtaa siihen, että nuori ei enää ole opiskelu- tai työkykyinen. Ennaltaehkäisevillä ja kuntouttavilla toimilla voidaan välttää monia haasteita, kuten mielenterveyden ongelmia ja syrjäytymistä. Motivaation heikkenemistä kuntoutukseen on siten pidettävä huolestuttavana vaikutuksena, jolla voi olla pitkäaikaisia haitallisia seurauksia oppivelvollisuuden suorittamiseen ja myöhemmin työllistymiseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin valitettavana sitä, että hallituksen esityksen yhteydessä ei ole arvioitu muita toteuttamisvaihtoehtoja. Kohdassa 5 todetaan, että muutosehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan ja siksi niitä valmisteltaessa ei ole tehty vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia. Esityksestä ei käy ilmi, onko hallitusohjelmaa laadittaessakaan vaihtoehtoja arvioitu. Tämä on huolestuttava selitys, koska näin ollen hallituksen esityksen valmistelussa ei tältäkään osin ole noudatettu huolelliselle lainvalmistelulle asetettuja vaatimuksia.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sivistysvaliokunta velvoittaa valtioneuvoston aktiivisesti seuraamaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia nuorten kuntoutusrahaan oikeutettujen lasten ja nuorten opiskeluun ja koulutukseen. Seurantaa on tarpeen tehdä myös muiden nuorten kuntoutusrahalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Valtioneuvosto tulisi vel-

voittaa ryhtymään tarvittaessa pikaisiin toimiin matalalla kynnyksellä, jos vaikutukset osoittautuvat lasten ja nuorten oikeuksia ja asemaa heikentäviksi.

Helsingissä 19.10.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). CRC/C/GC/19., kohta 31. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

[2] YK:n lapsen oikeuksien komitea. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5-6. 2. kesäkuuta 2023. Verkossa https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

[3] Koskenvuo, Karoliina; Rinne, Hanna & Blomgren, Jenni: *Nuoren kuntoutusrahaa saavat ovat usein myös muiden etuuksien ja sosiaali- ja terveyspalvelujen saajia: Kartoittava rekisteritutkimus Oulun väestössä vuonna 2018*, Kuntoutus, 45(2), 24–32, s. 30.

[4] Ks https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot

[5] Ks. Haavisto, Anni; Koskenvuo, Karoliina; Laihanen, Joonas; Hevosmaa, Marjut; Leväniemi, Jenni & Myllylä, Laura: *Nuoren kuntoutusrahalta siirrytään aiempaa harvemmin työkyvyttömyyseläkkeelle*, Kelan tutkimusblogi 30.8.2021.