LAPS/56/2023, 07.11.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskiviikko 08.11.2023 klo 09.45 / 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.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomelle, että valtion tulisi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa 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 esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia lapsiin, joiden vanhemmat saavat kuntoutusetuutta.

- Nuorten kuntoutusrahan laskeminen voi johtaa siihen, että työkyvyttämyyseläkettä saavien nuorien määrä kasvaa, millä on työllisyyskehitystä heikentävä vaikutus.
- Hallituksen esityksen yhteydessä ei ole tehty kokonaisvaikutusten arviointia suhteessa muihin hallitusohjelman mukaisiin lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon vaikuttaviin muutoksiin.
- Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunta velvoittaa valtioneuvoston aktiivisesti seuraamaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia kuntoutusetuuksiin oikeutettujen lasten ja lapsiperheiden oikeuksiin ja asemaan sekä ryhtymään tarvittaessa pikaisiin toimiin matalalla kynnyksellä, jos muutosten negatiiviset vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin realisoituvat.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

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.

Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiset velvoitteet

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 sopeutta-

mistoimia 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 yhteydessä. Nuorten kuntoutusrahan taustalla ovat useimmiten mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt.

Hallituksen esityksen tavoitteet ja vaikutukset lapsiin

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan nuoren kuntoutusetuudella ja kuntoutusrahalla voidaan osaltaan edistää YK:n lapsen oikeuksien 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.

Hallituksen esityksessä (kohta 4.2.2.3) todetaan, että useat nuoret, varsinkin toiseen asteen opintojen aikana asuvat huoltajien luona ja alle 18-vuotiaat ovat vielä huoltajien elatusvelvollisuuden piirissä. Esityksessä arvioidaan, että tästä näkökulmasta leikkauksia ei voi pitää kohtuuttomina, vaikka rahaetuuden tason laskun mahdolliset negatiiviset vaikutukset kuntoutukseen osallistumishalukkuudessa onkin huomioitava. Huolimatta siitä, että kyseinen vaikutus on todettu, ei sillä ole ollut vaikutusta hallituksen esityksen ehdotuksiin nuorten kuntoutusrahaan kohdistuvista heikennyksistä.

Lisäksi on huomattava, että **kuntoutusetuutta ja kuntoutusrahaa voivat saada myös henkilöt, joilla on lapsia**. Hallituksen esityksen vaikutukset ulottuvat siis laajemmalle kuin vain etuutta suoraan saavaan lapseen. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia lapsiperheisiin, lukuun ottamatta toteamusta, että leikkaukset voivat heikentää kotitalouksien toimeentuloa (kohta 4.2.2.1).

Vaikutusarvioinneissa on keskitytty 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.

Myös kokonaisvaikutusten arviointi muiden sosiaaliturvan heikennyksiä koskevien hallituksen esitysten suhteen puuttuu lähes kokonaan. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei myöskään 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 huolelliselle 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.[3]

Nuoren kuntoutusrahan tavoitteet ja kohdentuminen

Nuorten 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. Nuoren kuntoutusrahan myöntämisen sairausperusteet liittyvät yleisimmin mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöihin, hermoston sairauksiin tai synnynnäisiin epämuodostumiin ja kromosomipoikkeavuuksiin.[4]

KELAn tutkimuksen mukaan kuntoutusrahaetuus kohdistuu niille, joille se on tarkoitettu. Ne 16–19-vuotiaat, jotka saavat nuoren kuntoutusrahaa, käyttävät muita sosiaaliturvaetuuksia ja sote-palveluita merkittävästi yleisemmin kuin muut saman ikäiset nuoret.[5] KELAn tutkimuksen nuorten kuntoutusrahan avulla on myös saavutettu tavoite työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vähenemisestä.[6]

Nuorten kuntoutusrahan tasoa ja sen myöntämisen perusteita arvioitaessa olisi otettava huomioon hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten sekä edellä mainittujen muiden muutosten lisäksi myös ainakin oppivelvollisuusiän nostamisen vaikutukset. Osa nuorten kuntoutusrahan piirissä olevia nuorista on tänä päivänä oppivelvollisia (16-17 -vuotiaat). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Turun yliopiston lastenpsykiatrian tutkimuskeskuksen 1987 ja 1997 syntyneiden kohorttitutkimuksen mukaan nuoret, joilla oli diagnosoitu psykiatrinen tai neuropsykiatrinen häiriö, jättivät muita nuoria useammin hakematta toisen asteen opintoihin. Tutkijat toteavat, että vaikka vuonna 2021 tehdyllä oppivelvollisuusiän nostolla pyritään lisäämään toisen asteen koulutukseen hakeutumista, erityistarpeiset nuoret voivat tutkijoiden mukaan kaivata edelleen lisätukea.[7] Oppivelvollisuusiän nostamisen vaikutuksia nuorten kuntoutusrahan käyttöön ei kuitenkaan ilmeisesti ole tämän tarkemmin tähän mennessä arvioitu.

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.[8] Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että nuorten kuntoutusrahan laskeminen voi johtaa siihen, että työkyvyttämyyseläkettä saavien nuorien määrä kasvaa. Tällä taas on työllisyyskehitystä heikentävä vaikutus.

Jos lapsella tai nuorella on oikeus sekä nuoren kuntoutusrahaa että työkyvyttömyyseläkkeeseen, hänelle maksetaan kuntoutusrahaa, joten edellä mainittua 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.

Vaihtoehtoisista toteuttamistavoista

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.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunta velvoittaa valtioneuvoston aktiivisesti seuraamaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia lasten ja nuorten oikeuksiin ja asemaan, erityisesti heidän hyvinvointiinsa, opiskeluunsa ja työllistymismahdollisuuksiinsa. Lisäksi seurantaa tulee tehdä kuntoutusetuuksien piirissä olevien lapsiperheiden osalta. Valtioneuvosto tulisi velvoittaa ryhtymään tarvittaessa pikaisiin toimiin matalalla kynnyksellä, jos muutosten negatiiviset vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin realisoituvat.

Helsingissä 7.11.2023

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

[4] HE 60/2023 vp., s. 4.

[5] Blomgren, J.; Koskenvuo, K.; Rinne, H. Nuoren kuntoutusraha kohdistuu oikein: nuoriin, jotka tarvitsevat muita enemmän tukea, palveluita ja etuuksia. Kelan tutkimusblogi 18.8.2022.

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

[7] Tiedote 9.8.2023 https://invest.utu.fi/fi/news/yha-useampi-oppimisvaikeuksista-karsiva-nuori-ei-jatkanut-toisen-asteen-opintoihin/?utm_source=emaileri&utm_medium=email&utm_campaign=Tutkimustietoa%20paatoksenteon%20tueksi&utm_term=Lue%20lisaa&utm_content=u-4855106-77007345-2469534-1 ja tutkimusartikkeli Ringbom, I.; Suvisaari, J.; Sourander, A.; Gissler. M. & Gyllenberg, D. (2023). Temporal changes in the associations between diagnosed psychiatric disorders and dropping out of school early. European Child & Adolescent Psychiatry 2023.

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