**Asia: Hallituksen esitys 124/2024 vp eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annettua lakia, opintotukilakia ja sairausvakuutuslakia. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset tarkennettaisiin lakiin kuntoutuksen kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta voitaisiin maksaa kuntoutusrahaa lähtökohtaisesti enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Nuoren kuntoutusrahaa myönnettäisiin jatkossa odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella ja samanaikaiset palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa. Opintotukea ei jatkossa myönnettäisi, jos henkilö saa samalta ajalta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa.

***Keskeiset perusoikeudet***

Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja hallituksen esityksessä kuvataankin varsin kattavasti muutosten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvaa ja 19 §:n 3 momentin riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevan sääntelyn, perustuslain 18 §:n 2 momentin oikeutta työhön koskevan sääntelyn sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevan sääntelyn valossa.

Kuntoutusrahaetuudet kiinnittyvät perustuslain 19 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden ja työkyvyttömyyden aikana. Säännöksessä on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään

toimeentuloon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. (Esim. HE 309/1993 vp, s. 70. Ks. myös PeVL 16/1996 vp.)

Perustoimeentulon turvaa ei ole säädetty perustuslain tasolla yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen taata tällainen turva tavallisella lailla. Turva on yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin ja menettelyihin. 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 tai etuuksiin. (HE 309/1993 vp; PeVM 25/1994 vp; esim. PeVL 33/2004 vp, PeVL 48/2006 vp, PeVL 16/2023 vp.) Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslain säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta kattavasti siten, että ei muodostu väliinputoajaryhmiä (esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 30/2005 vp).

Perustoimeentulon turvan riittävyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsevät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Sosiaaliturvaa voidaan kuitenkin suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Näin voidaan varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. (HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (esim. PeVL 34/1996 vp, PeVL 6/2015 vp, PeVL 70/2022 vp, PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp). Valiokunta on katsonut näiden lähtökohtien soveltuvan myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn turvaamisvelvoitteen valtiosääntöiseen arviointiin (esim. PeVL 25/2012 vp, PeVL 32/2014 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kelan järjestämillä kuntoutuspalveluilla toteutetaan osaltaan väestön terveyden edistämisvelvoitetta (PeVL 13/2005 vp, PeVL 15/1995 vp). Perustuslain 19 §:n 3 momentista seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta ja yhdenvertaisesta saatavuudesta. Tämä kattaa myös terveyttä edistävät palvelut ja toimenpiteet. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa pidetään lähtökohtana sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp; PeVM 25/1994 vp). Perustuslain säännös sisältää sääntelyvarauksen ja jättää näin lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä. Tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä (PeVL 12/2023). Oikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella (PeVM 25/1994 vp, PeVL 13/2005 vp).

Sen lisäksi, että Kelan järjestämä kuntoutus kiinnittyy perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, on etenkin työelämätavoitteisilla kuntoutustoimenpiteillä liityntä myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (ks. HE 3/2005 vp).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista

kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuudesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. myös HE 309/1993 vp). Lainsäädännölle on lisäksi ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen esimerkiksi tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuusperusoikeus ei siten estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp; esim. PeVL 20/1998 vp, PeVL 10/2003 vp, PeVL 40/2004 vp, PeVL 34/2005 vp, PeVL 38/2006 vp) mutta ei toisaalta velvoita siihen.

***Esityksen arviointia***

Esityksessä ehdotetaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten täsmentämistä laissa siten, että kuntoutus kohdistettaisiin ensisijaisesti opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleviin nk. NEET-nuoriin (not in employment, education or training), jotka voivat hyötyä kuntoutuksesta. Näin pyritään varmistamaan voimavarojen kohdentuminen nuoren ammatillista kuntoutusta kaikkein eniten tarvitseville ja siitä eniten hyötyville. Katson, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen henkilöllisen soveltamisalan rajaaminen esityksessä tarkoitetulla tavalla kuuluu lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintavaltaan, kunhan myös kuntoutuksen ulkopuolelle jäävälle tukea tarvitseville nuorille on tarjolla riittäviä, heidän tarpeitaan vastaavia palveluja. Ehdotettu muutos todennäköisesti johtaa hyvinvointialueen järjestämien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen, etenkin sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan, sekä toisaalta työllisyyspalvelujen kysynnän kasvuun. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu, miten mainituissa palveluissa kyetään vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen. Esityksen perusteella ei siis käy selväksi, miten nuoren ammatillisen kuntoutuksen ulkopuolelle suljettavien nuorten riittävät palvelut turvataan ja miten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja työllisyyttä edistävien palvelujen järjestäjien mahdolliseen lisäresurssien tarpeeseen vastataan. Pidän tätä ongelmallisena. Ehdotuksen 7 a §:n 3 momentin perusteella jää myös epäselväksi, mikä merkitys sillä, että nuori saa samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, on kuntoutuksen myöntämisen kannalta. On selvää, että pelkästään se seikka, että nuori saa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, ei voi johtaa kuntoutuksen epäämiseen. Monenlaisia ongelmia elämässään kohtaava nuori voi tarvita useita erilaisia toisiaan tukevia palveluja tilanteensa ratkaisemiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voivat tukea kuntoutukseen osallistumista, mikä myös lainsäädännön tulee yksiselitteisesti mahdollistaa.

Ehdotetun sääntelyn mukaan osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan. Valmennuksellisia palveluja saavien asema rinnastuisi siten muissa toistuvuudeltaan ja intensiteetiltään vastaavissa kuntoutuspalveluissa olevien kuntoutujien asemaan. Esityksessä todetaan, että vastaisuudessa valmennukselliseen palveluun osallistuvan nuoren perustoimeentulo turvattaisiin kuntoutusrahan sijaan muiden lakisääteisten perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien, kuten työttömyys- ja työkyvyttömyysetuusjärjestelmien kautta. Katson, että myös tämä muutos kuuluu lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintavaltaan. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että valmennuksellista palvelua saavien NEET-nuorten kohdalla esimerkiksi työttömyysturvaan liittyvät velvoitteet (koulutukseen hakeminen, työssäolovelvoite, työnhakuvelvoitteet) eivät välttämättä täyty eivätkä he tämän vuoksi pääse työttömyysturvan piiriin. On myös huomattava, että työmarkkinatuen odotusaika on noin 5 kuukautta silloin, kun hakijalla ei ole ammatillista koulutusta tai korkeakoulututkintoa, mikä käytännössä vastaa Nuotti-valmennuksen kestoa. Tämä voi johtaa siihen, että kuntoutuspalvelua saavan nuoren toimeentulo korvattaisiin perustuslain 19 §:n 2 momentin kattaman syyperusteisen perusturvaetuuden sijasta perustuslain 19 §:n 1 momentin kattamalla toimeentulotuella, mikä olisi ongelmallista.

Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti pitänyt huolestuttavana perusturvaa koskevaan lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia, joiden arvioidaan ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (esim. PeVL 15/2023 vp, PeVL 47/2017 vp ja PeVl 51/2017 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (PeVL 15/2023 vp ja PeVL 14/2023 vp). Nämä kriittiset huomiot soveltuvat myös nyt tarkasteltavaan sääntelyratkaisuun.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 24 § ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että kuntoutuksen odotus- ja väliajan kuntoutusrahaa koskeva kalenterivuosittainen kolmen kuukauden enimmäisaika, joka lasketaan kummankin syyn perusteella erikseen, koskisi myös nuoren ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan odotus- ja väliaikoja. Ehdotetun säännöksen mukaan kuntoutusrahaa voitaisiin maksaa odotus- ja väliajalta, jos se olisi tarpeen kuntoutuksen etenemiseksi sekä kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi. Kuntoutujalla olisi kuitenkin säännöksen mukaan jatkossakin oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saisi toimeentuloa esimerkiksi töistä.

Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vo, s. 70) mukaan perustuslain 19 §:n 1 momenttiin liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa. Lainkohdan 2 momentissa tarkoitettu turva puolestaan on yhteydessä siinä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Perustuslain esitöiden mukaan 2 momentin säännös ei sinällään aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä. Kyse on kuitenkin henkilön käytettävissä oleviin tuloihin kohdistuvasta tuloharkinta eikä henkilön menot ja tulot kokonaisvaltaisesti huomioon ottavasta tarveharkinnasta (vrt. toimeentulotuki) (PeVL 16/1996 vp). Myöhemmässä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on vielä korostanut, että perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi harkinnan tulee lähtökohtaisesti kohdistua vain etuudensaajan omaan tilanteeseen eikä ulottua esimerkiksi hänen puolisonsa tuloihin (PeVL 46/2002 vp). Poikkeuksen harkinnan yksilöllisestä luonteesta muodostaa se, että vanhempiensa kanssa samassa taloudessa asuvien kohdalla etuuden määrää on katsottu voitavan alentaa. Taustalla on oletus, että vanhempien luona asuminen vaikuttaa etuudensaajan elinkustannuksiin niitä alentavasti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että tuen määrän alentaminen tulee suhteuttaa henkilön todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiinsa nähden eikä se saa tapahtua kaavamaisesti ja automaattisesti pelkästään samassa taloudessa asumisen perusteella (PeVL 46/2002 vp).

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 24 § säädettiin aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Alkuperäisen hallituksen esityksen mukaan kuntoutusrahaa olisi maksettu odotus- ja väliaikana harkinnanvaraisesti (HE 3/2005 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti säätämisjärjestyskysymyksenä säännöstä muutettavan perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisten väliinputoamistilanteiden estämiseksi siten, että kuntoutujalla on aina oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä tai muista perustoimeentuloa turvaavista järjestelmistä kuten sairausvakuutus-, työttömyysturva- ja eläkejärjestelmistä (PeVL 13/2005 vp). Säännöstä muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana tätä vastaavasti. Voimassa olevan lain mukaan kuntoutujalla on siten oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä.

Viitaten perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 3/2005 vp ilmaisemaan kantaan pidän ongelmallisena sitä, että odotus- ja väliajalta myönnettävä kuntoutusraha sidottaisiin nyt kuntoutumisen etenemiseen ja kuntoutujan toimeentulon turvaamiseen kohdistuvaan harkintaan, jota säännöksen perusteluissa kutsutaan tarveharkinnaksi. Katson myös, että säännös jää nyt sisällöltään epäselväksi, kun odotus- ja väliajan kuntoutusraha sidotaan siinä yhtäältä tarveharkintaan mutta toisaalta todetaan, että kuntoutujalla on siihen oikeus, jos hän ei saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä. Säännöksen ja sen perustelujen valossa ei

käy selväksi, mihin harkinta kohdistuu, mitä seikkoja siinä otetaan huomioon ja mikä merkitys sillä on. Selvää on, että harkinta ei voi vesittää henkilön subjektiivista oikeutta perustoimeentuloa turvaavaan etuuteen.

Lopuksi totean, että sosiaali- ja terveysministeriön toteuttaman vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin mukaan esitettyjen muutosten vaikutukset kohdistuvat ja osin jopa kasautuvat nuoriin aikuisiin. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen on muihin ikäryhmiin verrattuna selvästi yleisintä 18–24-vuotiailla. Nyt tarkasteltavalla lakiehdotuksella nuoren ammatillista kuntoutusta uudistettaisiin rajaamalla palveluun pääsyä ja etuusoikeutta. Osa kuntoutukseen nykyisin pääsevistä nuoristä jäisi jatkossa sen ulkopuolelle ja kuntoutukseen pääsevistä nuoristä merkittävä osa ei enää saisi kuntoutusrahaa. On lisäksi huomattava, että jo aiemmin on alennettu nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan vähimmäismääräisen kuntoutusrahan tasoa (L 1240/2023) ja lisäksi nyt esitetyn mukaisesti nuoren saamat palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin jatkossa osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa, minkä vuoksi nuori ei enää voisi paikata omaa toimeentuloaan tällaisilla tuloilla. Muutos siis paitsi rajaisi ihmisiä kuntoutuksen ulkopuolelle myös kohdistuisi kuntoutuksen piiriin pääseviin ja kuntoutusrahaa saaviin nuoriin heikentäen monissa tilanteissa heidän toimeentuloaan. Muutoksen arvioidaankin kasvattavan toimeentulotuen saajien määrää. Tämä tapahtuu samanaikaisesti, kun toimeentulotukilakia uudistetaan vastaamaan hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan toimeentulotuen saajien määrää ja tukikuluja pienennetään olennaisesti.

On vaikea sanoa, mikä yksittäinen sosiaaliturvaan tehtävä heikennys merkitsee sellaista olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, jota on pidettävä perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisena. Kun arvioidaan syksyllä 2023 säädettyjen ja kuluvana vuonna säädettyjen ja esitettyjen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteeseen, on vaikea välttyä siltä lopputulemalta, että nyt tuo raja on ylitetty.

Helsingissä 8.10.2024

Eeva Nykänen

Professori, Itä-Suomen yliopisto