Hallitusneuvos Milja Tiainen

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuuleminen 14.10.2024

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. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Nuoren ammatillinen kuntoutus

Nuoren ammatillinen kuntoutus on yksi osa lakisääteisen kuntoutusjärjestelmän ja laajemmin lakisääteisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta. Nuoren ammatillista kuntoutusta myönnetään 16–29-vuotiaille nuorille kuntoutuslaissa säädetyin edellytyksin. Myöntäminen ei edellytä sairaus- tai vammadiagnoosia. Kelan järjestämiä nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluja ovat tällä hetkellä Nuotti-valmennus, ammatillinen kuntoutusselvitys, koulutuskokeilu sekä työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus. Nuotti-valmennus koostuu nuoren ja Nuotti-valmentajan henkilökohtaisista tapaamisista.

Esityksessä ehdotetaan, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset tarkennettaisiin lakiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta vastaavasti opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei jatkossakaan edellytettäisi. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon myös nuorten muut palvelutarpeet ja nuorten saamat muut palvelut. Myöntämisedellytysten tarkentamisessa lainsäädäntöön otettaisiin huomioon Kelan tekemät tarkennukset Nuotti-valmennuksen ratkaisukäytäntöön muutoksenhakutilanteiden selkeyttämiseksi.

Oikeus kuntoutusrahaan Nuotti-valmennuksen ajalta

Nykyisin nuori voi saada kuntoutusrahaa Nuotti-valmennuksen ajalta, vaikka valmennustapaamiset toteutuvat harvakseltaan (noin kerran viikossa) ja ovat kestoltaan lyhyitä (tunnin mittaisia) verrattuna muihin nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluihin sekä muihin Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluihin. Nuotti-valmennus on tapaamistoistuvuudeltaan ja intensiteetiltään verrattavissa esimerkiksi terapioihin ja harkinnanvaraiseen Oma väylä -kuntoutukseen, joiden ajalta ei pääsääntöisesti synny oikeutta kuntoutusrahaan.

Esityksen mukaan osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan. Niissä harvinaisissa tilanteissa, joissa valmennuksellinen palvelu matkoineen kestää vähintään neljä tuntia päivässä, kuntoutusrahaa voitaisiin edelleen myöntää.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajan kuntoutusraha

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta voitaisiin jatkossa maksaa kuntoutusrahaa lähtökohtaisesti enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Kalenterivuosittaisen enimmäisajan voisi edelleen ylittää, jos se on ammatillisen kuntoutuksen etenemiseksi ja toimeentulon turvaamiseksi erityisestä syystä perusteltua.

Nuoren kuntoutusraha

Nuoren kuntoutusrahaa myönnettäisiin jatkossa odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella, kuten kuntoutusrahaa ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta jo nykyisin myönnetään. Samalta ajalta ansaitut palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa, kuten ammatillisena kuntoutuksena järjestetyn koulutuksen ajalta jo nykyisin tehdään.

Kuntoutusrahan ja opintotuen päällekkäisyys

Opintotukea ei jatkossa myönnettäisi, jos henkilö saa samalta ajalta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa. Päällekkäisten etuuksien maksamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, kun molemmissa on kyse perustoimeentuloa turvaavista etuuksista.

Esityksen tavoitteet

Esitys on osa hallituksen valitsemaa kokonaisuutta julkisen talouden vahvistamiseksi.

Esityksen tavoitteena on 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 Kelan kuntoutusrahoja koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja yksinkertaistamista. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahaa ja nuoren kuntoutusrahaa koskevat ehdotukset yhtenäistäisivät kuntoutusrahoja koskevaa sääntelyä.

Esityksen vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Kuntoutus-, kuntoutusraha- ja opintorahamenojen arvioidaan alenevan yhteensä noin 39,5 miljoonaa euroa vuositasolla. Työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menojen arvioidaan lisääntyvän yhteensä noin 10 miljoonaa euroa vuositasolla. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän Kelan toimintamenoja yhteensä 0,2 miljoonaa euroa vuositasolla.

Esityksen säästövaikutus julkiseen talouteen olisi siten yhteensä noin 29,3 miljoonaa euroa vuositasolla.

Vaikutukset kotitalouksiin

Esityksen seurauksena työttömyysetuuden uusia saajia tulisi arviolta noin 1 300 vuositasolla. Arvio perustuu Nuotti-valmennuksessa olleiden aikaisempaan työttömyysetuuden saamiseen. Yleisen asumistuen saajia olisi vuositasolla arviolta noin 1 500 nykyistä saajaa, joilla tuki nousisi, ja todennäköisesti tulisi myös uusia saajia.

Toimeentulotuen saajia olisi vuositasolla arviolta noin 2 500 nykyistä saajaa, joilla tuki nousisi. Heillä toimeentulotuki kasvaisi arviolta noin 500 eurolla kuukaudessa, ja todennäköisesti tulisi myös uusia saajia. Osa nuorista, joilla ei olisi jatkossa oikeutta kuntoutusrahaan Nuotti-valmennuksen ajalta ja joilla ei myöskään olisi oikeutta opintotukeen, työttömyysetuuteen tai muuhun ensisijaiseen etuuteen, olisi ns. tulottomina toimeentulotuen hakijoita ja myöntämisedellytysten täyttyessä toimeentulotuen saajia myös Nuotti-valmennuksen ajan.

Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmänä olevan ikäryhmän (16–29-vuotiaat) koko pysyy lähes samana lähivuosien ajan. Nuoren ammatilliseen kuntoutukseen oikeutettujen osuuden koko ikäryhmästä oletetaan pysyvän lähes samana lakisääteisten myöntämisedellytysten tarkentamisen jälkeen suhteessa Nuotti-valmennuksen ratkaisukäytännön tarkentamisen jälkeiseen aikaan.

Toisaalta on mahdollista, että kuten tapahtui nuoren ammatillista kuntoutusta koskevan sääntelyn voimaantuloa seuranneina vuosina, palvelujen kysyntä voi tulevaisuudessa kasvaa. Toisaalta kuntoutusrahaoikeuden poistuminen Nuotti-valmennuksen ajalta voi vähentää nuorten hakeutumista Nuotti-valmennukseen.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten tarkentamisen seurauksena osa niistä kuntoutusta hakeneista nuorista, joiden kohdalla myöntämisedellytykset eivät täyttyisi, hakeutuisi muiden palvelujen piiriin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon tai nuorisotyön asiakkaiksi tai oppilaitosten tarjoamien tukitoimien piiriin. Oikea-aikainen ohjautuminen nuoren kannalta tarkoituksenmukaisiin palveluihin olisi eduksi nuorten palvelutarpeisiin vastaamisen näkökulmasta. Tämä kuitenkin edellyttää, että nuorten tarvitsemia palveluja on eri järjestäjätahoilla riittävästi ja oikea-aikaisesti tarjolla.

Kuntoutusrahaoikeuden poistuminen valmennuksellisten palvelujen ajalta kannustaisi nuoria ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen työvoimapalvelujen piiriin pääsemiseksi ja työttömyysetuuden hakemiseksi ja saamiseksi. Tämä olisi eduksi nuorten tulevan työllistymisen kannalta. Nuori voisi myös päästä työvoimapalveluun jo Nuotti-valmennuksen aikana. Nuori voisi työvoimapalvelun rinnalla jatkaa Nuotti-valmennuksen loppuun, jos se on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista nuoren tavoitteiden kannalta. Palvelujen rinnakkainen järjestäminen voisi tehostaa nuorten etenemistä työllisyyspolulla.

Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

Vammaiset henkilöt voivat hakea Kelasta kuntoutuslain 6 ja 7 §:ssä tarkoitettua diagnoosiperusteista ammatillista kuntoutusta. Vammaiset henkilöt voivat hakea Kelasta myös muuta kuntoutuslain mukaista kuntoutusta, kuten kuntoutuslain 9 ja 10 §:ssä tarkoitettua vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta.

Erityisesti nuoren kuntoutusrahaan ja opintotukeen kohdistuvat ehdotukset vaikuttavat vammaisten henkilöiden etuuksien saamiseen ja etuuksien määrään ja siten heidän toimeentuloonsa. Esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset vammaisten henkilöiden toimeentuloon arvioidaan kuitenkin melko vähäisiksi, vaikkakin vammaisilla henkilöillä toimeentulon haasteet ovat suurempia kuin vammattomilla henkilöillä. Lisäksi on otettava huomioon, että yhdessä kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeen, sairauspäivärahan ja Kelan kuntoutusrahan alaikärajan nostoa koskevan hallituksen esityksen (HE 125/2024 vp) kanssa yhteisvaikutukset vammaisten nuorten toimeentuloon kokonaisuutena ovat suuremmat.

Osalla vammaisista nuorista nuoren kuntoutusrahaan ehdotetut muutokset voivat heikentää mahdollisuuksia työskennellä opintojen ohella lukukausien aikana ja opintojen loma-aikoina ja siten saada tarvittavaa työkokemusta, joka edistäisi työllistymistä opintojen jälkeen.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Ehdotetut tarkennukset nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiin säilyttäisivät kyseiset palvelut syrjäytymisvaarassa oleville 16–29-vuotiaille nuorille. Palvelujen myöntäminen olisi jatkossakin mahdollista ilman diagnosoitua sairautta tai vammaa. Verrattuna hallitusohjelman sisältämään vaihtoehtoon, jonka mukaan ammatillisen kuntoutuksen myöntäminen nuorille edellyttäisi jatkossa aina sairaus- tai vammadiagnoosia, valittu vaihtoehto turvaisi laajemmin nuorten oikeuden päästä ammatilliseen

kuntoutukseen tarpeen mukaan, tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Vaihtoehto turvaisi ammatillisen kuntoutuksen palvelujen riittävää saatavuutta syrjäytymisvaarassa oleville nuorille, kuten NEET-nuorille, joiden arvioidaan hyötyvän kyseisistä palveluista ja joille diagnoosiperusteisen ammatillisen kuntoutuksen hakeminen ja saaminen olisi haastavaa. Vaihtoehdon arvioidaankin turvaavan sosiaaliturvaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kattavammin kuin hallitusohjelman sisältämä vaihtoehto.

Kuntoutusrahaoikeuden rajoittaminen olisi heikennys sosiaaliturvaoikeuksia ja myös kuntoutusoikeutta koskevien perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Vaikka nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) osallistuvan nuoren toimeentuloa turvaisivatkin jatkossa ainakin osin muut perustoimeentuloa turvaavat etuusjärjestelmät, ehdotettua muutosta voidaan pitää heikennyksenä haavoittuvassa asemassa olevien nuorten sosiaaliturvaoikeuksien toteutumisen kannalta. Ehdotetun muutoksen arvioidaan johtavan siihen, että osa Nuotti-valmennukseen osallistuvista nuorista olisi jatkossa viimesijaisen toimeentulotuen tai perheenjäsenten elatuksen varassa, koska heille ei tosiasiallisesti muodostuisi oikeutta esimerkiksi työttömyysetuuteen. On myös mahdollista, että osa haavoittuvassa asemassa olevista nuorista jättäisi kokonaan hakeutumatta Nuotti-valmennukseen.

Yhdenvertaisuusvaikutukset

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tarkoituksena on turvata oikeudellisen yhdenvertaisuuden ohella tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Nuotti-valmennuksen aikaisessa kuntoutusrahaoikeudessa voidaan katsoa olevan kyse NEET-nuorten ja muiden syrjäytymisvaarassa olevien nuorten positiivisesta erityiskohtelusta. Positiivisella erityiskohtelulla edistetään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Lainsäätäjän harkinnassa on, milloin positiivinen erityiskohtelu on tarpeen. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on arvioitava tapaus- ja tilannekohtaisesti.

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 toteutumista 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.

Toisaalta Nuotti-valmennuksen aikaisen kuntoutusrahaoikeuden rajoittamisen voidaan arvioida heikentävän jossain määrin syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista suhteessa nuoriin, joilla ei ole vastaavaa toimintakyvyn heikentymistä, siitä johtuvaa kuntoutustarvetta ja kuntoutuksen aikaisen toimeentuloturvan tarvetta. Kuntoutusrahaoikeudella on turvattu syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kuntoutumisen mahdollisuuksia ja siten välillisesti mahdollistettu toiminta-, opiskelu- ja työkyvyn vahvistumista.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahaan ja nuoren kuntoutusrahaan ehdotetut muutokset yhdenmukaistaisivat kuntoutusrahoja koskevaa sääntelyä. Valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) osallistuminen ei jatkossa pääsääntöisesti oikeuttaisi saamaan kuntoutusrahaa, mikä saattaisi tapaamistoistuvuudeltaan ja intensiteetiltään vastaaviin kuntoutuspalveluihin osallistuvat kuntoutujat keskenään yhdenvertaisempaan asemaan. Kokonaisuutena Kelan kuntoutusrahoja saavat olisivat jatkossa keskenään nykyistä yhdenvertaisemmassa asemassa.