Hallitusneuvos Milja Tiainen

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 18.10.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 124/2024 vp)

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastineenaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle seuraavaa.

Nuoren ammatillinen kuntoutus

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.

Esityksen vaikutuksia nuoren ammatillisen kuntoutuksen ja erityisesti Nuotti-valmennuksen hakemusmääriin, myönteisten ja hylkäävien kuntoutuspäätösten määriin sekä ammatilliseen kuntoutukseen osallistumiseen nuorilla tullaan seuraamaan ja arvioimaan sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan yhteistyönä, tutkimustietoa hyödyntäen.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että jatkossakin on erittäin tärkeää, että nuorten palveluista vastaavat tahot, kuten Kela, hyvinvointialueet, kunnat ja oppilaitokset, tekevät tiivistä yhteistyötä nuorten palveluvalikoiman ja eri tahojen välisen vastuunjaon selkeyttämiseksi, nuorten ohjautumiseksi tarvitsemiinsa palveluihin oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä nuorten palvelupolkujen sujuvoittamiseksi.

Nuorten palveluja koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita tulee arvioida säännöllisesti, esimerkiksi vaikuttaviksi arvioitujen valmennuksellisten palvelujen saatavuuden näkökulmasta. Tämä koskee myös nuorille tarkoitettuja Kelan järjestämiä ja korvaamia kuntoutuspalveluja.

Oikeus kuntoutusrahaan Nuotti-valmennuksen ajalta

Esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) ei enää jatkossa pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan.

Esitys perustuu hallitusohjelmaan ja on osa hallituksen valitsemaa kokonaisuutta julkisen talouden vahvistamiseksi. Hallituksen tavoitteena on, että esityksessä ehdotetut säästötoimenpiteet eivät pääsääntöisesti kohdistuisi nuorten tarvitsemiin, tarkoituksenmukaisiksi ja vaikuttaviksi arvioituihin kuntoutuspalveluihin. Tämä tavoite on perusteena sille, että säästötoimenpiteitä on osittain kohdennettu myös nuorten kuntoutuksen aikaiseen toimeentuloturvaan. Lisäksi kuntoutusrahoja koskevilla ehdotuksilla selkeytetään ja yhtenäistetään lainsäädäntöä.

Esityksessä todetaan, että Nuotti-valmennukseen osallistuva nuori voisi myöntämisedellytysten täyttyessä saada esimerkiksi työttömyysetuutta Nuotti-valmennuksen aikana. Nuotti-valmennukseen osallistuminen ei vaikuttaisi työttömyysetuuden saamiseen eikä estäisi työttömyysetuuden saamista. Mitä tulee Nuotti-valmennukseen osallistumisen huomioimiseen työttömyysetuuksien saamisen työvoimapoliittisissa edellytyksissä, työttömyysetuuksien saamisen työvoimapoliittisia edellytyksiä koskeva lainsäädäntö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle.

Esityksen vaikutuksia kuntoutujien saamiin toimeentuloa turvaaviin etuuksiin, erityisesti toimeentulotukeen, ja nuorten toimeentuloon tullaan seuraamaan ja arvioimaan sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan yhteistyönä, tutkimustietoa hyödyntäen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että osana sosiaaliturvauudistusta, siihen sisältyviä hankkeita ja parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työtä on tarpeen arvioida ja kehittää nuorten toimeentuloturvaa kokonaisuutena ja pidemmällä aikavälillä. Tämä on tarpeen erityisesti koskien nuorten toiminta-, opiskelu- ja työkyvyn heikentymisen, työkyvyttömyyden sekä kuntoutumisen tilanteita. Tätä työtä tukee valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan VN TEAS -hanke Sosiaaliturvan toimivuus nuorten erilaisissa ja muuttuvissa elämäntilanteissa, jonka loppuraportti valmistuu vuoden 2024 loppuun mennessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 39/2024 vp): Harkintavalta kuntoutusrahaetuuden maksamisessa

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 24 §:n (*Kuntoutusraha odotus- ja väliajalta*) 1 momentin alkuosan mukaan: Kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös ajalta, jona kuntoutuja odottaa kuntoutuksen alkamista (*odotusaika*), sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta (*väliaika*), jos se on tarpeen 6 tai 7 a §:ssä tarkoitetun ammatillisen kuntoutuksen tai 20 §:ssä tarkoitettuun nuoren kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen etenemisen sekä kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi.

Lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin jälkiosan mukaan: Kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä.

Lausunnossaan (PeVL 39/2024 vp) perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista säännöksen alkuosan sääntelyyn oikeudellisesti rajatusta tarveharkinnasta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti huomiota säännöksessä taattuun oikeuteen.

Säännös oikeudesta kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta on lisätty lakiin perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanoton perusteella (PeVL 13/2005 vp, StVM 8/2005 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota tuolloin arvioidun hallituksen esityksen (HE 3/2005 vp) perustelujen viittaukseen siitä, että henkilö voisi kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina jäädä perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien ulkopuolelle ja siten vain harkinnanvaraisen kuntoutusrahan varaan. Ehdotettua säännöstä oli valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisten väliinputoamistilanteiden estämiseksi tarkistettava niin, että kuntoutujalla on sen perusteella oikeus kuntoutusrahaan, jos hän ei kuntoutuksen odotus- ja väliaikoina saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä.

Lakiehdotuksessa säännöstä ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi.

Lausunnossaan (PeVL 39/2024 vp) perustuslakivaliokunnalla ei ollut sinänsä huomauttamista 24 §:n sääntelyn sisältöön. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi 1 momentin eduskuntakäsittelyssä laaditun sääntelyn suhteen momentin muuhun sääntelyyn olevan epäselvää ja katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuutta sääntelyn selkiyttämiseen harkintavallan laajuuden osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 24 §:n 1 ja 2 momentin voimassa oleva sanamuoto on säädetty lailla 1028/2022. Voimassa olevassa säännöksessä ei ole enää mainintaa perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Lain 1028/2022 säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 181/2022 vp) säännöskohtaisten perustelujen mukaan:

> Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus odotus- ja väliajan kuntoutusrahaan tulisi ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta, jos kuntoutuja ei saa tuolta ajalta toimeentuloa työstä. Kuntoutujan ei siten enää tarvitsisi hakea odotus- ja väliajalle

muuta toimeentuloa turvaavaa etuutta, useimmiten työttömyysetuutta. Etuuden maksamisessa säilytetään 3 kuukauden enimmäisaika. Odotus- ja väliajan kuntoutusrahaa ei kuitenkaan maksettaisi muun etuuden lisäksi, jos kuntoutujan etuus [po. toimeentulo] on jo väliajalta turvattu muulla etuudella, esimerkiksi kuntoutustuella. Odotus- ja väliajan kuntoutusrahaa ei myöskään maksettaisi ajalta, jolta kuntoutuja on sopinut työnantajansa kanssa palkattomasta vapaasta.

Pykälän 2 momentissa säädetään odotus- ja väliajan kuntoutusrahan maksamisesta 7 a §:ssä tarkoitetun nuoren ammatillisen kuntoutuksen ajalta. Momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että odotus- ja väliajan kuntoutusrahaa ei kuitenkaan maksettaisi sellaiselta ajalta, jolloin kuntoutujan toimeentulo on jo turvattu esimerkiksi palkkatyöstä saatavilla tuloilla. Voimassa oleva säännöksen sanamuoto on tulkittavissa siten, että odotus- ja väliajan kuntoutusraha myönnetään nuoren ammatillisen kuntoutuksen ajalle siitä huolimatta, että kuntoutuja saa samalta ajalta esimerkiksi palkkatuloja tai muita etuuksia. Ehdotettu uusi muotoilu puolestaan mahdollistaa sen, että kuntoutuja voi halutessaan valita odotus- ja väliajan kuntoutusrahan muun etuuden sijaan, mutta odotus- ja väliajan kuntoutusrahaa ei kuitenkaan myönnetä toimeentulon jo turvaavien palkkatulojen tai muun etuuden lisäksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että 24 §:n odotus- ja väliajan kuntoutusrahaa koskevan sääntelyn tulkinta- ja soveltamiskäytäntö Kelassa on vakiintunutta, mukaan lukien sääntelyn sisältämä oikeudellisesti rajatun tarveharkinnan käyttö. Näin on myös työstä saatavan toimeentulon huomioimisen osalta. Kela ei myöskään lain 1028/2022 ja sen esitöiden (HE 181/2022 vp) perusteella edellytä toisen perustoimeentuloa turvaavan etuuden, kuten esimerkiksi työttömyysetuuden, hakemista, ennen kuin odotus- ja väliajan kuntoutusraha on mahdollista myöntää kolmen kuukauden enimmäisajalta.

Sääntelyn selkiyttämismahdollisuutta harkintavallan laajuuden osalta on kuitenkin mahdollista tarkastella.

Tarkastelussa on otettava huomioon, että odotus- ja väliajan kuntoutusrahaoikeuden laajentamisen nykyisestä ei arvioida olevan kuntoutujien kannalta tarpeellista, sillä nykyisen sääntelyn arvioidaan turvaavan kuntoutujien perustoimeentulon kuntoutuksen odotus- ja väliajalta sekä ehkäisevän väliinputoamistilanteiden syntymisen. Lisäksi odotus- ja väliajan kuntoutusrahaoikeuden laajentamisen ei katsota olevan tarkoituksenmukaista nykyisessä julkisen talouden tilanteessa, kun otetaan huomioon laajentamisen mahdollinen kuntoutusrahamenoja lisäävä vaikutus.

Toimeentuloturvaa koskevien lakimuutosten yhteisvaikutusten seuranta ja jälkiarviointi

Esityksen seuranta ja lainsäädännön yhteisvaikutusten jälkiarviointi kytkeytyvät perusturvan riittävyyden lakisääteiseen arviointitoimintaan. Perusturvan riittävyyden arviointia tullaan kehittämään tulevina vuosina, kun arvioidaan perusturvan riittävyyttä etuuksien tason, perusoikeuksien ja kansainvälisten velvoitteiden osalta.

Lainsäädännön yhteisvaikutusten jälkiarviointi tulee koskemaan niitä toimeentuloturvaa koskevia lakimuutoksia, joilla nähdään olevan merkittäviä yhteisvaikutuksia. Seurantaa ja jälkiarviointia tullaan tekemään eduskunnan lausumien toteuttamiseksi ja soveltuvin osin muiden, mm. EU-tason seuranta- ja raportointivelvoitteiden täyttämiseksi. Seuranta perustuu eri tahojen (kuten Kela, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Eläketurvakeskus ja Tilastokeskus) raportointi-, tutkimus- ja tilastotoimintaan. Seurannassa ja jälkiarvioinnissa hyödynnetään soveltuvin osin sosiaaliturvakomitean arviointi- ja selvitysryhmässä tehtäviä laadullisia ja määrällisiä arviointeja ja selvityksiä sekä valtiosääntöoikeudellista arviointia.