

LAPS/56/2023, 18.9.2023

## **Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta**

**Viite: VN/22365/2023**

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

### **Esitysluonnoksen keskeinen sisältö**

Esityksen taustana on Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) osalta pääministeri Orpon hallituksen ohjelman kohta 4.2 Työelämän kehittäminen ja hyvinvointi, jonka Osatyökykyisten työelämään osallistumisen vahvistamista koskevan alakohdan kirjauksen mukaan hallitus uudistaa kuntoutuksen tukia siten, että nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä lasketaan kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasolle. Kuntoutusrahan määrä lasketaan ammatillisen kuntoutuksen ajalta samalle tasolle kuin kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi ollut oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi.

### **Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista**

- Ehdotettujen muutosten arviointi on tehty haasteelliseksi lyhyen lausuntoaajan ja puutteellisen vaikutusten arviointi -osion takia.
- Vaihtoehtoisten toteuttamisratkaisujen puuttuminen antaa aiheutta epäillä, onko muita toimia todella harkittu osana lainvalmisteluprosessia.

- Suomi on hiljattain saanut suosituksen välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Suosituksen sisältö ei heijastu nyt käsillä olevista ehdotuksista.
- Ehdotettujen muutosten seuranta tulee suorittaa tehokkaasti.
- Syrjäytymisen ehkäisy on oleellista niin kansantaloudellisesta kuin inhimillisestä näkökulmasta.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta, mutta pitää erittäin valitettavana, että lausuntoaika on annettu ainoastaan 10 vuorokautta. Etenkin, kun esitysluonnos vaikuttaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden toimeentuloon eikä se sisällä sellaista vaikutustenarviointia, jonka perusteella ehdotettujen muutosten vaikutuksia lapsiin olisi mahdollista tarkastella kattavasti.

Esitysluonnokseen ei sisälly vaihtoehtoisia toteuttamisratkaisuja, vaikka lainsäädännön arviointineuvosto on yleisellä tasolla nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota hallitusten esitysten puutteisiin toteuttamisvaihtoehtojen esittämisessä.<sup>1</sup> Esitysluonnoksessa on arvioitu, että ”kuntoutusrahan vähimmäismäärän jäädessä takuueläkkeen tason alle, työkyvyttömyyseläkettä saavien nuorten lukumäärä voi kasvaa, mikä heikentää myös työllisyyskehitystä” (s. 9). Herääkin kysymys, onko valmistelussa arvioitu nyt käsillä olevien ehdotusten ja tavoiteltujen säästöjen suhdetta siihen, millaisia vaikutuksia työkyvyttömyyseläkettä saavien lukumäärän kasvulla tai työllisyyskehityksen heikentymisellä on pitkällä aikavälillä. Kelan tuoreehkon tutkimuksen mukaan ”aiempiin vuosiin verrattuna nuoren kuntoutusrahalta siirrytään nykyään harvemmin työkyvyttömyyseläkkeelle”<sup>2</sup> (NB: tutkimuksesta käy ilmi erot eri sairausryhmien välillä, ja ilmiön taustalla on myös etuuteen oikeutettujen määrää laajentanut lakimuutos). Esitysluonnoksessa näitä tilastoja ei kuitenkaan arvioida.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa mainitaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja todetaan alle 18-vuotiaiden kuntoutusrahan saajien kuuluvan sen soveltamisalan piiriin. Pelkkä maininta ei kuitenkaan tuo esitysluonnokseen sisällöllistä arvoa eikä esitysluonnoksessa esimerkiksi tuoda esiin yleissopimuksen noudattamista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean hiljattain (2.6.2023) antamia [suosituksia](#) Suomelle. Komitea muun ohella suosittelee, että ”sopimusvaltio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin”.<sup>3</sup> Lapsiasiavaltuu-

tetun käsityksen mukaan yhtenä nuoren kuntoutusrahan tavoitteena on ollut nimenomaisesti syrjäytymisen ehkäisy.<sup>4</sup> Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa syrjäytyminen ei kuitenkaan saa yhtäkään mainintaa. Samalla esitysluonnoksessa on arvioitu, että ”kuntoutusrahan vähimmäismäärän jäädessä takuueläkkeen tason alle, työkyvyttömyyseläkettä saavien nuorten lukumäärä voi kasvaa, mikä heikentää myös työllisyyskehitystä” (s. 9). Vastaavasti, kun nuoren kuntoutusrahan määrää korotettiin, arvioitiin korotuksen ehkäisevän kannustinloukkujen syntymistä ja nuorten syrjäytymistä.<sup>5</sup> Lapsiasiavaltuutettu alleviivaa, että nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on seurattava tarkasti, vaikka esitysluonnoksesta uupuu maininta seurantatoimenpiteistä. Syrjäytymisen tehokas ehkäisy on äärimmäisen tärkeää sekä inhimilliseltä että kansantalouden kannalta.

Lapsiasiavaltuutettu on painottanut, että lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn tulee olla yksi keskeisistä lähtökohdista sosiaaliturvauudistuksessa. Hallitusohjelmassa nuorten syrjäytyminen ja pahoinvoinnin kasvu nimetään yhteiskuntamme suurimmiksi haasteiksi. Hallitusohjelmassa todetaan, että ”[o]n selvää, että mitä varhaisemmassa vaiheessa tunnistetaan syrjäytymisriskit, sitä tehokkaammin niihin voidaan puuttua. On sekä yksilön että yhteiskunnan etu, että syrjäytymistä ennaltaehkäistään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.”<sup>6</sup> Viime hallituskaudella eduskunnassa käsiteltiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan [tutkimusjulkaisua](#), jonka aiheena oli nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus. Tutkimusjulkaisussa todetaan seuraavasti:

”Syrjäytymisestä ja sen ehkäisystä on saatavilla paljon tutkimustietoa. On yleisesti tiedossa, että syrjäytymisen ennaltaehkäisy tulee sekä taloudellisesti että inhimillisesti edullisemmaksi kuin korjaaviin toimiin panostaminen. On kuitenkin epäselvää, painottuvatko ennaltaehkäisevät palvelut kuntien ja valtion budjeteissa.”<sup>7</sup>

Edellä olevan sitaatin sisältävässä tutkimusjulkaisussa ei esitetä ehdotuksia kuntoutusrahan suuruuteen liittyen eikä nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa toisaalta arvioida kuntoutusrahan määrän ennaltaehkäiseviä vaikutuksia. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa Kelan tutkimuksen osoittavan, että ”lähes jokainen nuoren kuntoutusrahan saaja sai myös muita palveluita ja etuuksia”.<sup>8</sup> Myös tämä tosiasia tulee huomioida sosiaaliturvan uudistustyössä. Asiaa ei tuoda esiin esitysluonnoksessa, vaikka siinä arvioidaankin ehdotettujen muutosten lisäävän toimeentulotukimenoja sekä yleisen asumistuen menoja (s. 7).

Syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden osalta tulee huomioida lisäksi kokonaistilanne, johon nyt ehdotetut muutokset omalta osaltaan myös vaikuttavat. Lapsiasiavaltuutettu on esi-



merkiksi pitänyt valitettavana, että Harrastamisen Suomen Mallin kohderyhmäksi on rajattu perusopetukseen osallistuvat eli moni kuntoutusrahaa saava nuori on suljettu sen ulkopuolelle. Kouluterveyskyselyn (2021)<sup>9</sup> mukaan lukiolaisista (1. ja 2. vuosi) 98 prosenttia ja ammattiin opiskelevista 91,8 prosenttia harrasti jotain vähintään kerran viikossa. Toisen asteen opiskelijoista kuitenkin noin neljännes koki, että harrastuspaikat sijaitsevat liian kaukana. Ammattiin opiskelevista 28,6 prosenttia ja lukiolaisista 19,4 prosenttia koki, että kiinnostavat harrastukset olivat liian kalliita. Vuoden 2017 Nuorisobarometrissa kaksi kolmesta 15–29-vuotiaista vastaajasta kertoi jättäneensä harrastuksen aloittamatta ja liki kolmannes keskeyttäneensä harrastuksen rahanpuutteen vuoksi.<sup>10</sup> Jo siteeratussa tutkimusjulkaisussa *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet* tuodaan esille, että Harrastamisen Suomen malli -toiminta oli yksi osatekijä onnistuneessa syrjäytymisen ehkäisyssä.<sup>11</sup>

On totta, että alle 18-vuotiaat ovat vielä vanhempiensa elatusvelvollisuuden piirissä ja useat nuoret oletettavasti asuvat huoltajiensa luona (s. 9). Lapsiasiavaltuutettu ei sinänsä kiistä esitettyjä arvioita nuorten asumisjärjestelyistä, mutta muistuttaa, että vaikutusarvioinnin ei pitäisi perustua oletuksiin, mikäli tilastotietoa on saatavilla. Lisäksi on hyvä huomioida, että tutkimukset osoittavat muiden sosiaaliturvaan kuuluvien etuuksien ja palvelujen käyttö olevan merkittävästi yleisempää niillä nuorilla, jotka saavat nuoren kuntoutusrahaa muuhun saman ikäiseen väestöön verrattuna.<sup>12</sup> Asumisjärjestelyt tai elatusvelvollisuuden piirissä olevat välttämättä vaikuta lapsen ja nuoren tuentarpeeseen. Lopuksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa sen olennaisuudesta, että panostetaan kuntoutusrahaa saavien nuorten palvelujen sisällölliseen kehittämiseen ja etuuksien sekä palvelujen yhteensovittamiseen.

Helsingissä 18.9.2023

Elina Pekkarinen  
lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera  
lakimies

<sup>1</sup> Ks. esim: Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 21.

<sup>2</sup> Ks. Haavisto, Anni; Koskenvuo, Karoliina; Laihanen, Joonas; Hevosmaa, Marjut; Leväniemi, Jenni & Myllylä, Laura: *Nuoren kuntoutusrahalta siirrytään aiempaa harvemmin työkyvyttömyyseläkkeelle*, Kelan tutkimusblogi 30.8.2021.



---

<sup>3</sup> (CRC/C/FIN/CO/5–6), kohta 35.

<sup>4</sup> Ks. esim: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta, HE 133/2018 vp.

<sup>5</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle pienten eläkkeiden korottamista koskeviksi laeiksi, HE 43/2019 vp, s. 11.

<sup>6</sup> Vahva ja välittävä Suomi Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

<sup>7</sup> Leskelä, Riikka-Leena ym: *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet*, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022, s. 5, 21.

<sup>8</sup> Koskenvuo, Karoliina; Rinne, Hanna & Blomgren Jenni: *Nuoren kuntoutusraha kohdistuu oikein: nuoriin, jotka tarvitsevat muita enemmän tukea, palveluita ja etuuksia*, Kelan tutkimusblogi 18.8.2022.

<sup>9</sup> Kouluterveyskysely 2021. THL. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-jahankkeet/kouluterveyskysely/kouluterveyskyselyn-tulokset#alueittain>.

<sup>10</sup> Pekkarinen, Elina. & Myllyniemi, Sami: *Opin polut ja pientareet. Nuorisobarometri 2017*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto & Valtion Nuorisoneuvosto. [https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2018/03/Nuorisobarometri\\_2017\\_WEB.pdf](https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2018/03/Nuorisobarometri_2017_WEB.pdf).

<sup>11</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022, s. 60.

<sup>12</sup> 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.