

Asia: VN/36258/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Esityksessä ehdotetaan nuorten ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä tarkennettavaksi. Lisäksi esityksellä ehdotetaan pääsääntöisesti poistettavaksi oikeus kuntoutusrahan nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (Nuotti-valmennus) osallistuvilta. Nuotti-valmennuksen todetaan esityksessä sinänsä toimivan erinomaisesti ja saavan aikaan hyviä tuloksia. Kuntoutusrahan todetaan motivoineen osallistumista ja kuntoutuksen loppuun suorittamista. Esityksessä heikennystä nykytilanteeseen perustellaan yhdenvertaisuudella ja sillä, että muutoksella saatetaan Kelan kuntoutusrahoja saavat henkilöt keskenään nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen, että kuntoutusrahan myöntäminen ei jatkossakaan edellyttäisi tiettyä sairaus- tai vammadiagnoosia. Tämä on positiivinen asia. Sen sijaan hallitus esittää toisessa lakiehdotuksessaan (HE kansaneläkelain, Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain sekä eräiden muiden etuuslakien muuttamisesta VN/16819/2024) kuntoutusrahaetuksien alaikärahan nostoa 16 vuodesta 18 ikävuoteen. Tällä ikärajojen muuttamisesta koskevalla esityksellä yhdessä nyt lausunnolla olevan lakiesityksen kanssa heikennetään erityisesti jo valmiiksi heikommassa asemassa olevien vammaisten nuorten taloudellista asemaa merkittävästi. Valtuutettu katsoo, että näitä kahta saamaan asiakokonaisuuteen liittyvää hallituksen esitystä olisi tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä esityksessä, jotta eri esitysten yhteisvaikutukset voitaisiin kuvata ja huomioida paremmin.

Esityksestä ilmenee, että vuonna 2023 lopussa nuoren kuntoutusrahaa saaneista 92 %:lla oli jokin mielenterveyden häiriö tai he kuuluivat neuroepätyyppisten ryhmään tai lievästi kehitysvammaisiin ihmisiin. Valtuutettu on huolestunut esityksen negatiivisista vaikutuksista vammaisiin nuoriin. Kyseiseen nuorten ryhmään kohdistuu jo nyt rakenteellista syrjintää pääsyssä koulutukseen sekä työelämään ja nyt suunnitellulla sääntelyllä nimenomaisesti heikennetään jo ennestään paljon tukea

ja toiminnanohjausta tarvitsevan ihmisryhmän toimeentulon edellytyksiä. Esityksessä lisäksi tunnistetaan, että ehdotettu muutos lisäisi toimeentulotuen hakijoiden määrää sekä toimeentulotukimenoja. Ottaen huomioon, että nykyisellä sääntelyllä on pyritty erityisesti parantamaan syrjäytymisvaarassa olevien opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten asemaa, ei näiden nuorten ohjautuminen viimesijaisen ja passivoivan toimeentulotuen piiriin edistä tavoitetta nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Se on myös ristiriidassa toimeentulotukea tarvitsevien määrän puolittamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen kanssa.

Nuorten siirtymisessä toimeentulotuelle on huomioitava myös yhdenvertaisuusvaikutuksina toimeentulotuen hakemiseen liittyvä haku- ja selvitysprosessi ja että se vaatii hakijaltaan huomattavan paljon aktiivisuutta ja selvittelyä. Tähän saattaa osittain liittyä myös se, että toimeentulotuki on tutkitusti alikäytetty etuus eli kaikki henkilöt, jotka olisivat siihen oikeutettuja eivät omaa voimavaroja tai mahdollisuuksia edes hakea etuutta. On myös otettava huomioon, että toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseen toimeentulon varmistamiseen, ei pysyväisluonteiseksi etuudeksi.

Nyt lausunnolla olevan esityksen yhdenvertaisuusvaikutusarvio (esityksen kohta 4.2.2.2.) on sisällöltään varsin niukka ja ilmentää sitä virheellistä käsitystä, että muodollinen yhdenvertaisuus, eli se että kaikille tarjotaan samassa tilanteessa samaa kohtelua, olisi yhdenvertaisuuden tae. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa olemassa olevat resurssit jaetaan kohderyhmälle tasan. Tällainen muodollinen yhdenvertaisuus saattaa jossain tilanteissa johtaa tietyn ihmisryhmän välilliseen syrjintään tai tietyn ihmisryhmien joutumiseen väliinpuotoajiksi. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää usein tiettyjen ihmisryhmien huomioimista ja jopa positiivista erityiskohtelua. Yhdenvertaisuuslaki edellyttää viranomaiselta (ja korostetusti myös lainsäätäjältä) yhdenvertaisuuden edistämistä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Osana yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta voi kuulua myös positiivista erityiskohtelua. Yhdenvertaisuuden edistäminen on viranomaisen velvollisuus, positiivinen erityiskohtelu harkinnanvaraista.

Esityksessä on katsottu, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden takaaminen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien nuorten kohdalla olisi positiivista erityiskohtelua. On kuitenkin selvää, että nyt muutettavaksi ja kumottavaksi esitetyillä säädöksillä on niiden säätämisen yhteydessä pyritty ja onnistuttu vähentämään osatyökykyisten ja vammaisten nuorten riskiä jäädä työelämän ulkopuolelle sekä vahvistamaan heidän hyvinvointiaan ja osallisuuttaan yhteiskunnassa (kts. HE 216/2016 / yhteiskunnalliset vaikutukset). Kyse on siten mahdollisuuksien tasa-arvosta. Samoin HE 133/2018 yhteydessä on Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 7 a §:n yhteydessä todettu esityksen tavoitteista seuraavaa: ”Esityksen tavoitteena on tukea ja edistää syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella ja työllistyä. Tavoitteena on erityisesti parantaa opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten asemaa ja heidän tulevaisuuden mahdollisuuksiaan kouluttautua ammattiin ja osallistua työelämään.”

Nyt esitetty perustelu, jonka mukaan esityksellä vain poistettaisiin tietyn ryhmän positiivinen erityiskohtelu ja siten parannettaisiin yhdenvertaisuutta, on edellä lausutun valossa kestävä ja keinoiteko. Kuten edellä on mainittu, julkisella vallalla on velvollisuus edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista tarvittaessa positiivisella erityiskohtelulla eikä tällainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu ole syrjintää. Jos tosiasiallisissa olosuhteissa, joiden vuoksi tiettyyn ihmisryhmään kohdistetaan positiivista erityiskohtelua, ei ole tapahtunut muutosta taikka syrjinnästä johtuvat haitat edelleen jatkuvat, ei erityiskohtelun poistamista voida arvioida yhdenvertaisuuden parantamisena. Valtuutettu huomauttaa, että tiettyyn ihmisryhmään (kuten syrjäytymisvaarassa olevat Nuotti-valmennukseen osallistuvat nuoret) kohdistuva korostunut tarve tietylle palvelulle tai oikeudelle ei automaattisesti ole positiivista erityiskohtelua vaan epäedullisemmän aseman poistamista ja siten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämistä.

Hallituksen esityksessä 216/2016 todetaan lisäksi, että kuntoutusrahan arvioidaan pidemmällä aikavälillä vähentävän syrjäytymisestä johtuvaa tarvetta sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluille ja muille tukitoimille sekä niistä johtuvia kustannuksia. Tässä valossa nyt lausunnolla olevan esityksen merkitystä säästölakina voidaan myös kyseenalaistaa. Kyse on myös yhdenvertaisuusarviosta siltä osin, keihin säästöjä yhteiskunnassa kohdennetaan ja missä määrin kohdistuminen jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ihmisryhmiin on tiettyä ihmisryhmää syrjivää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kritiikkiä esitykseen siksi, että esityksellä heikennetään kuntoutuksen tarpeessa ja sosiaaliturvan varassa olevien nuorten taloudellista asemaa ja heidän pääsyään yhteiskunnan yhdenvertaisiksi jäseniksi. Esityksestä ilmenee, että Nuotti-valmennukseen osallistuvat nuoret, joilta nyt poistettaisiin oikeus kuntoutusrahan sekä osa nuorista, jotka eivät muutoksen jälkeen enää voisi päästä nuorten ammatilliseen kuntoutukseen ja joilla ei olisi oikeutta myöskään opintotukeen tai työttömyysetuuteen, tippuisivat viimesijaisen toimeentulotuen hakijoiden ja vanhempensa elatusvelvollisuuden piiriin. Kuten esityksessä todetaan, on myös mahdollista, että osa haavoittuvassa asemassa olevista nuorista jättäisi kokonaan hakeutumatta Nuotti-valmennukseen. Esityksessä myös tunnustetaan suoraan, että muutos ei vastaa ihmisoikeussopimukseen sisältyviä sosiaaliturvaoikeuksien toteutumisen jatkuvan edistämisen tavoitteita.

Esityksen sivulla 24 viitataan kartoittavaan rekisteritutkimukseen Oulun väestössä vuodelta 2018 ja perustellaan tutkimuksen havainnolla sitä, että kuntoutusrahan kohdentaminen on ollut tietyn ryhmän positiivista erityiskohtelua. Valtuutettu toteaa, että tutkimusta lukiessa voidaan pikemminkin nähdä, että ko. tutkimus osoittaa kuntoutusrahaa saavien olevan erityisen haavoittuvassa asemassa ja korostuneesti tuen tarpeessa. Nuotti-valmennuksen kuuluminen kuntoutusrahan piiriin on lisännyt motivaatiota hakeutua kuntoutukseen ja suorittaa se loppuun. Nuotti-valmennuksesta on ollut sekä yhteiskunnallisia että yksilöllisiä positiivisia vaikutuksia, joilla on myös positiivisia taloudellisia vaikutuksia pitkälle tulevaisuuteen, kun nuori pystytään saamaan osaksi yhteiskuntaa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen sijaan. Tutkimus, johon esityksessä viitataan, tukee sitä, että kuntoutusrahaa tulisi maksaa Nuotti-valmennuksen ajalta eikä tutkimus osoittanut viitteitä päällekkäisistä etuuksista.

Stenman Kristina  
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Leimio Marko  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu