

Asia: VN/37863/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain, sairausvakuutuslain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Vähävaraisten Oikeusturva ry pitää esityksen tavoitteita sosiaaliturvajärjestelmän selkeyttämisestä ja etuuksien yhteensovittamisen parantamisesta lähtökohtaisesti ymmärrettävinä. Sosiaaliturvajärjestelmän tulee olla hallinnollisesti toimiva ja kannustaa työelämään osallistumiseen. Näitä tavoitteita arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon perustuslain asettamat reunaehdot sosiaaliturvaa koskevalle sääntelylle.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän on sosiaaliturvaa koskevassa sääntelyssä huolehdittava siitä, ettei sääntely johda tilanteisiin, joissa henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon vaarantuu. Samalla perustuslain 19 §:n 2 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaaliturvapalvelut sekä edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskuntaan.

Esityksessä ehdotettu nuoren kuntoutusrahan lakkauttaminen sekä harkinnanvaraisen kuntoutusavustuksen poistaminen sisältävät riskin siitä, että osa nuorista jää ensisijaisten etuuksien ulkopuolelle tilanteessa, jossa heidän toimintakykynsä ei vielä mahdollista työllistymistä mutta ei myöskään täytä ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä. Tällaisissa tilanteissa henkilön toimeentulo voi käytännössä perustua yksinomaan toimeentulotukeen.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan korostanut, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus eikä sosiaaliturvajärjestelmää tule rakentaa siten, että henkilöt joutuvat turvautumaan siihen ensisijaisen sosiaaliturvan sijasta. Jos lakimuutos johtaa siihen, että tietty henkilöryhmä siirtyy

järjestelmällisesti viimesijaisen etuuden varaan, kyse on rakenteellisesta ongelmasta sosiaaliturvajärjestelmässä.

Esitykseen sisältyy lisäksi yhdenvertaisuuteen liittyvä riski. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Jos sosiaaliturvajärjestelmä toimii siten, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat henkilöt jäävät etuusjärjestelmän ulkopuolelle, tämä voi johtaa tosiasialliseen eriarvoisuuteen.

Vähävaraisten Oikeusturva ry katsoo, että esityksen tavoitteet voidaan saavuttaa perusoikeusjärjestelmän kanssa paremmin yhteensopivalla tavalla. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että lainsäädäntöön sisällytetään mekanismi, joka estää etuusaukkojen syntymisen tilanteissa, joissa henkilö ei täytä ammatillisen kuntoutuksen edellytyksiä mutta ei myöskään ole työmarkkinoiden käytettävissä. Lisäksi kuntoutuksen aikaisen toimeentuloturvan tulee kattaa riittävän laajasti sellaiset toiminnot, jotka käytännössä edistävät nuorten kuntoutumista ja työelämään kiinnittymistä.

Kuntoutuslakiin ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan nuoren kuntoutusrahan lakkauttamista ja kohderyhmän siirtämistä ammatillisen kuntoutuksen piiriin. Esityksen perusteluissa tavoitteena on sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen sekä etuusperusteiden selkeyttäminen.

Sosiaaliturvan hallinnollinen selkeys on sinänsä hyväksyttävä tavoite. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että yksilön oikeus perustuslain 19 §:ssä turvattuun välttämättömään toimeentuloon vaarantuu. Lainsäätäjän tulee huolehtia siitä, että sosiaaliturvajärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa yksilö ei jää ilman ensisijaista toimeentuloturva.

Esitykseen sisältyy riski niin sanotusta etuusaukosta. Tilanteessa, jossa nuori ei täytä ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä mutta ei myöskään ole työkykyinen tai työmarkkinoiden käytettävissä, hän voi jäädä kokonaan ensisijaisten etuuksien ulkopuolelle. Tällöin toimeentulotuki muodostuu käytännössä ainoaksi toimeentulon lähteeksi.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että toimeentulotuen roolin laajentaminen ensisijaisen sosiaaliturvan korvaajaksi on ongelmallista perustuslain 19 §:n näkökulmasta. Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata välttämätön toimeentulo poikkeuksellisissa tilanteissa, ei toimia pitkäaikaisena ensisijaisena sosiaaliturvaetuutena.

Esityksen ongelmallisuus korostuu nuorten kohdalla. Nuorten kuntoutusrahaa on käytetty erityisesti tilanteissa, joissa nuoren toimintakyky on heikentynyt esimerkiksi mielenterveyden häiriöiden

vuoksi, mutta hänen kuntoutumisensa edellyttää vaiheittaista kiinnittymistä opintoihin tai työelämään. Jos osallistuminen työpajatoimintaan tai vastaaviin toimenpiteisiin ei enää oikeuta kuntoutusraahan, voi tämä heikentää nuorten mahdollisuuksia osallistua tällaisiin toimintoihin.

Vähävaraisten Oikeusturva ry katsoo, että kuntoutuslakiin tulisi sisällyttää säännös, joka turvaa nuoren toimeentulon tilanteissa, joissa hän ei täytä ammatillisen kuntoutuksen edellytyksiä mutta hänen työ- tai opiskelukykynsä on olennaisesti heikentynyt. Lisäksi ammatillisen kuntoutuksen käsitettä tulisi tulkita riittävän joustavasti siten, että myös työpajatoiminta tai muu viranomaisen hyväksymä työ- tai opiskelukykyä tukeva toiminta voi oikeuttaa kuntoutusraahan.

Asiavirheen korjaamista koskevien säännösten muuttaminen sekä sairausvakuutuslakiin ehdotetut uudet säännökset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia asiavirheen korjaamista koskevaan sääntelyyn siten, että Kansaneläkelaitos voisi korjata ilmeisen asiavirheen ilman asianosaisen suostumusta, jos virhe on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Muutoksen tavoitteena on sujuvoittaa etuuksien toimeenpanoa ja vähentää hallinnollista työmäärää.

Hallinnollisen tehokkuuden lisääminen on sinänsä hyväksyttävä tavoite. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sosiaaliturvaa koskevassa sääntelyssä on kuitenkin varmistettava, että yksilön oikeusturva toteutuu tehokkaasti myös hallinnollisesti sujuvissa menettelyissä. Tämä liittyy sekä perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon että perustuslain 19 §:n turvaamaan sosiaaliturvaan.

Sosiaaliturvaetuuksia koskevissa asioissa asianosaiset ovat usein henkilöitä, joiden toimintakyky on heikentynyt. Tämän vuoksi on tärkeää, että asiavirheen korjaamista koskeva menettely ei heikennä etuudensaajan mahdollisuuksia tulla kuulluksi tai käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Vähävaraisten Oikeusturva ry katsoo, että asiavirheen korjaamista koskevassa sääntelyssä tulisi erityisesti varmistaa, että asianosaiselle varataan todellinen mahdollisuus esittää näkemyksensä ennen päätöksen tekemistä ja että hänelle annetaan selkeä tieto muutoksenhakuoikeudesta. Tämä on tärkeää erityisesti tilanteissa, joissa virheen korjaaminen johtaa etuuden takaisinperintään tai maksamisen keskeyttämiseen.

Työttömyysetuuden sovittelua koskevan säännöksen muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain sovitellun työttömyysetuuden määrää koskevan säännöksen selkeyttämistä. Tavoitteena on lisätä sääntelyn ymmärrettävyyttä ja kannustaa osa-aikatyön vastaanottamiseen. Vähävaraisten Oikeusturva ry pitää sääntelyn selkeyttämistä sinänsä kannatettavana tavoitteena. Sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että etuudensaajat ymmärtävät, miten työtulot vaikuttavat heidän etuuksiinsa ja millä tavoin työn vastaanottaminen vaikuttaa heidän kokonaistoimeentuloonsa.

Pelkkä sääntelyn sanamuodon selkeyttäminen ei kuitenkaan riitä, jos etuusjärjestelmän taloudelliset kannustimet eivät käytännössä tue osa-aikatyön vastaanottamista. Työttömyysetuuden suojaosan poistaminen on heikentänyt järjestelmän kannustavuutta erityisesti pienituloisen osa-aikatyön osalta.

Työllisyyspalveluissa työskentelevien toimijoiden havaintojen mukaan suojaosan poistaminen on lisännyt asiakkaiden epävarmuutta osa-aikatyön taloudellisista vaikutuksista ja heikentänyt motivaatiota hakeutua lyhyisiin tai pienipalkkaisiin työsuhteisiin. Asiakkaat kokevat usein, että pienistä työtuloista seuraava etuuden väheneminen ja toimeentulotuen mahdollinen tarve tekevät työn vastaanottamisesta taloudellisesti epävarmaa. Tämä on omiaan heikentämään luottamusta omaan taloudelliseen selviytymiseen sekä sosiaaliturvajärjestelmän ennakoitavuuteen.

Myös tutkimusnäyttö tukee näitä havaintoja. Kelan tutkimusblogissa julkaistun analyysin mukaan työttömyysetuuden suojaosan poistamisen jälkeen työttömyysetuutta saavien henkilöiden osa-aikatyötulot ovat keskimäärin pienentyneet ja työnteon lopettaminen on yleistynyt. Tutkimustulos viittaa siihen, että suojaosan poistaminen on heikentänyt kannustimia vastaanottaa pieniä työtuloja tuottavaa työtä ja siten vähentänyt osa-aikaisen työn tekemistä työttömyysetuutta saavien keskuudessa (<https://tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/1315200/kelan-tyottomyysetuusia-saavilla-pienempia-osa-aikatyotuloja-ja-tyonteon-lopettaminen-yleisempaa-suojaosan-poistamisen-jalkeen>).

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan tulee edistää jokaisen mahdollisuuksia osallistua työelämään. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan korostanut, että sosiaaliturvajärjestelmän tulee kokonaisuutena kannustaa työn vastaanottamiseen. Jos etuusjärjestelmän rakenteet käytännössä heikentävät kannustimia ottaa vastaan osa-aikaista työtä, sääntely ei tältä osin toteuta perusoikeusjärjestelmän tavoitteita.

Vähävaraisten Oikeusturva ry katsoo, että työttömyysetuuden sovittelua koskevan sääntelyn yhteydessä tulisi arvioida myös työtulojen suojaosan palauttamista. 300 euron suojaosa mahdollistaisi pienimuotoisen työn vastaanottamisen ilman välitöntä etuuden alenemista ja tukisi siten työttömien asteittaista siirtymistä työmarkkinoille. Samalla se lisäisi sosiaaliturvajärjestelmän ennakoitavuutta ja vahvistaisi etuudensaajien luottamusta siihen, että työn vastaanottaminen parantaa heidän taloudellista asemaansa.

Telaranta Kari
Vähävaraisten Oikeusturva ry