

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

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain, sairausvakuutuslain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ja lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Kuntoutuslakiin ehdotetut muutokset

Ehdotus nuoren kuntoutusrahan ja sen saamiseen liittyvän hyvinvointialueen vastuulla olevan nuoren henkilökohtaisen opiskelu- ja kuntoutussuunnitelman (jatkossa KHOPS) laadintavelvollisuuden lakkauttamisesta on seurausta tällä hallituskaudella tehdyistä peräkkäisistä ja pistemäisistä lakimuutoksista, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet nuoren kuntoutusrahan myöntämisedellytyksiin ja tarkoituksenmukaisuuteen. Nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärää on laskettu (HE 60/2023 vp), nuoren kuntoutusrahan odotus- ja väliajan kuntoutusraha on muutettu tarveharkintaiseksi (HE 124/2024 vp) ja lisäksi nuoren kuntoutusrahan etuusoikeuden alaikäraja on nostettu 16 ikävuodesta 18 vuoteen (HE 125/2025 vp). Muutoksilla on tavoiteltu sekä valtiontalouden säästöjä että sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista.

Jo tehtyjen muutosten takia nuoren kuntoutusrahan kohdejoukko on kutistunut hyvin pieneksi koskemaan vain 18 ja 19-vuotiaita. Lisäksi nuoren kuntoutusrahaan liittyneet positiivisen erityiskohtelun elementit ovat valtaosin poistuneet. Esitysluonnoksessa todetaankin, että kuntoutusrahaa saavan kannalta ei ole juurikaan eroa, saako hän nuoren kuntoutusrahaa vai ammatillisen kuntoutuksen perusteella maksettavaa kuntoutusrahaa. Erillisen etuuden säilyttämistä ei tästä syystä pidetä enää perusteltuna.

Hyvil pitää sinänsä etuusjärjestelmän yhdenmukaistamiseen ja yksinkertaistamiseen tähtääviä lakimuutoksia kannatettavina ja yhtyy näkemykseen, että nykymuotoiselle erilliselle nuoren kuntoutusrahalle ei ole enää tehtyjen muutosten jälkeen perusteita. Myös hyvinvointialueen erillinen KHOPS:n laadintavelvollisuus kuntoutusrahan saamisen perusteena on muuttunut

epätarkoituksenmukaiseksi. Samalla Hyvil kuitenkin huomauttaa, että koko alkuperäisen kohderyhmän positiivisen erityiskohtelun tarve ei ole poistunut, mitä tehdyissä erillisissä ja pistemäisissä uudistuksissa ei parhaalla mahdollisella tavalla ole tunnistettu, eikä huomioitu.

Lakiesitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettu sääntely ei muuta kohderyhmän asemaa, koska heillä edelleen olisi mahdollisuus saada kuntoutusrahaa matalampien työelämätaivoitteiden perusteella ammatillisena kuntoutuksena uuden 6.5 §:n perusteella. Näin ollen yhteys myös kansaneläkelain 16 §:ään säilyisi. Hyvil pitää em. näkemystä melko ylioptimistisena ja osin virheellisenä. On todennäköistä, että kohderyhmän ohjautuminen eläkkeelle 18-vuotiaana kiihtyy ja/tai on mahdollisesti jo kiihtynyt tällä hallituskaudella aiemmin toteutettujen lakimuutosten seurauksena. On oletettavaa, että tämä kehitys edelleen jatkuu yksinkertaisesti siitä syystä, että eläkejärjestelmä takaa nuorelle ennakoitavissa olevan, katkeamattoman ja muita etuuksia paremman tulotason.

Hyvil pitääkin esitysluonnoksen keskeisenä heikkoutena sitä, että siinä ei millään tavalla kuvata, miten palvelujärjestelmän ajatellaan jatkossa toimivan siten, että kohderyhmän oikeudet ammatilliseen kuntoutukseen ja kuntoutusrahaan tulevat tosiasiaassa turvatuiksi vastaavalla tavalla kuin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa nyt tapahtuu tai tapahtui ennen hallituskaudella tehtyjä muutoksia. Kun nuoren kuntoutusrahoikeus ja valtaosin monialaisen opiskeluhoollon laatima KHOPS kuntoutusrahoikeuden perusteena poistuvat, kenen ajatellaan jatkossa toimivan ja miten ja mihin osaamiseen perustuen, jotta kohderyhmän oikeusasema ja mahdollisuudet säilyvät ennallaan? Voimassa olevan lainsäädännön mukaan esimerkiksi B-lausuntoa ei aiemmin ole nuoren kuntoutusrahan perusteena aina edellytetty, vaan myös muu riittävä lääketieteellinen selvitys on mahdollistanut nuoren kuntoutusrahan saamisen laadittuun KHOPS:iin perustuen.

Ehdotetun uudistuksen seurauksena tilanne muuttuu. Epäselväksi jää, mitä ehdotetun uuden, sinänsä kannatettavan, 6.5 §:n mukaisen kohderyhmän ammatillisen kuntoutuksen B-lausunnoilta edellytetään. Näin ollen ratkaisuvallalta näyttää jäävän yksinomaan Kelan lain vahvistamisen jälkeen tekemän tulkintakäytännön varaan ja esimerkiksi hyvinvointialueen toimivalta suhteessa nuorten etuusoikeuteen pienenee. Samalla merkittävää monialaista osaamista vaativien ammatillisen kuntoutussuunnitelman sisältävien B-lausuntojen tarve vastaavasti kasvaa ja siirtyy mahdollisesti myös uuteen kohtaan palvelujärjestelmää, jossa aiempien KHOPS:iien laadintaan liittyvää monialaista osaamista, eikä tietoa nuoren opiskelu- ja elämänhistoriasta lähtökohtaisesti välttämättä ole. Hyvil katsoo, että lakiesityksen jatkovalmistelussa tulee arvioida ehdotettujen muutosten vaikutuksia palvelujärjestelmään ja hyvinvointialueiden toimintaan huomattavasti perusteellisemmin kuin lakiluonnoksessa nyt on tehty ja sisällyttää arvioon myös mahdolliset vaikutukset nuoren oikeusaseman toteutumiseen.

Aiemman järjestelmän perusteena on ollut myös se, että kyse on kohderyhmästä, joka ei välttämättä koskaan sairaudesta, viasta tai vammasta johtuen pysty tekemään täysipäiväisesti töitä ja näin ansaitsemaan elantoaan. Näin ollen kuntoutumista ja työelämään pyrkimistä on tuettu positiiviseen erityiskohteluun perustuen taloudellisesti siten, ettei nuori esimerkiksi opintojensa vuoksi velkaannu. Kuitenkaan tässä esitysluonnoksessa, kuten ei aiemmissakaan asiaa koskeneissa esityksissä, ei riittävällä tavalla ole huomioitu opintoetusjärjestelmää ja sen kehittämistarvetta suhteessa tehtyihin ja nyt ehdotettuun muutokseen. On vastoin positiivisen erityiskohtelun periaatteita, että kohdejoukko velkaantuisi opintojen suorittamisen vuoksi, tilanteessa, jossa työura nimenomaan viasta, vammasta tai sairaudesta johtuen on oletusarvoisesti erilainen ja epävarmempi kuin muilla nuorilla. Hyvil katsoo, että opintoetusjärjestelmässä ja sitä kehitettäessä tulee ehdottomasti huomioida nyt ehdotetut muutokset siten, ettei kohderyhmän taloudellinen asema

pitkäkestoisesti esimerkiksi kohtuuttoman velkaantumisen vuoksi heikkene. Lisäksi tämän esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi myös muutosehdotuksen suhde opintoetusjärjestelmään tunnistaa ja lisätä vaikutusarvioihin. Eläköitymisen varhentumisriskin lisäksi on selkeästi olemassa myös riski, että kohdejoukko ohjautuisi vastoin positiivisen erityiskohtelun periaatteita vain opintoetusjärjestelmän varaan esimerkiksi siksi, että ammatilliseen kuntoutukseen ohjautuminen osoittautuu toimintakykyyn tai palvelujärjestelmän osaamisen puutteisiin liittyvien haasteiden vuoksi satunnaiseksi.

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että ehdotettujen muutosten seurauksena nuorten mahdollisuus saada kuntoutusrahaa työpajapalveluissa ollessaan tai polkuopintojen aikana poistuvat. Hyvil ei kannata näitä muutosehdotuksia ja pitää esitysluonnoksessa näiden osalta kuvattuja mahdollisia jäljelle jääviä etuusvaihtoehtoja joiltain osin virheellisesti esitettyinä. Tähän liittyy toimeentulotukilakiin tänä vuonna tehdyt kiristykset, joissa ei ole huomioitu positiivisen erityiskohtelun tarvetta suhteessa opintoetusjärjestelmään; ei tämän lakiesitysluonnoksen kohderyhmään kuuluvien, eikä muidenkaan erittäin heikossa asemassa olevien nuorten osalta. Tästä syystä polkuopintoja suorittava, nykyisin nuoren kuntoutusrahaa saava nuori, ei tosiasiasa voi jatkossa saada täysimääräistä toimeentulotukea näiden opintojen aikana. Hän ei voi myöskään saada työttömyysturvaa, koska alle 25-vuotias ei voi jatkossakaan saada työttömyysturvaa korkeakouluopintojen ajalta (vrt. lakivalmistelu HE 13/2026 vp). Sinänsä asiaan liittyyneen helpottavana vaihtoehtona parhaillaan lausunnolla oleva opetus- ja kulttuuriministeriön opintosetelikokeilu (VN/2166/2026), jonka yhteys tähän esitysluonnokseen ja esimerkiksi polkuopintojen suorittamismahdollisuuteen voisi olla hyvä jatkovalmistelussa selvittää.

Myös nuorten ohjautuminen työpajalle ja etuuden saaminen työpajavalmennuksen ajalta on viime aikoina merkittävästi vaikeutunut opetus- ja kulttuuriministeriön kiristyneiden rahoituslinjausten vuoksi, mitä Hyvil pitää epätarkoituksenmukaisena. Kokonaisuutena työpajavalmennuksen tulisi systemaattisesti olla mahdollista ammatillisena kuntoutuksena, jos tämä palvelu vastaa nuoren tarvetta. Tämä lähestymistapa tukisi myös inklusion tavoitteita.

Kokonaisuutena Hyvil arvioi, että vaikka nyt esitetyt nuoren kuntoutusrahaan liittyvät ehdotukset sinänsä ovat ymmärrettäviä ja kannatettavia huomioiden jo aiemmin tehdyt lakimuutokset, ne tosiasiasa heikentävät kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien nuorten asemaa ja mahdollisuutta sijoittua omia kykyjään vastaavalle koulutus- ja työurapolulle siten kuin positiivisen erityiskohtelun periaatteet edellyttävät. Valmiiksi hyvin vaikeassa asemassa olevien nuorten etuuspolku muuttuu katkokselliseksi ja sidotuksi lääketieteellisen B-lausunnon kautta saatavaan palveluun ja etuuteen varmistamatta millään tavalla, miten palvelujärjestelmä on valmis vastaanottamaan tämän uudenlaisen vaativan tehtävän. Hyvil katsookin, että niin nyt käsittelyssä olevaan kohderyhmään kuuluvien kuin muidenkin nuorten etuus- ja palvelujärjestelmää tulisi kehittää ja se tulisi uudistaa kokonaisuutena siten, että erilaiset toimintakykyyn tai vikaan, vammaan ja sairauteen liittyvät ongelmat huomioitaisiin systemaattisesti ja nuorille turvattaisiin monialaisen yhteistyön turvin katkeamaton, taloudellisesti turvattu osallistumismahdollisuus niin koulutukseen, kuntoutukseen kuin työhön heidän toimintakykyään ja tavoitteitaan sekä etenemisvalmiuttaan vastaavasti. Samassa yhteydessä hyvinvointialueen toimivaltaa suhteessa etuusjärjestelmään tulisi pikemminkin laajentaa kuin kaventaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös harkinnanvaraisen kuntoutusavustuksen lakkauttamista. Lakkauttamista perustellaan sillä, että sitä ei nykytilanteessa ole käytetty mm. sen kireiden saantiperusteiden vuoksi ja tästä syystä tämä tukimuoto on tarpeeton. Hyvil ei kannata tätä ehdotusta, vaan ehdottaa, että em. tukimuotoa pikemminkin kehitettäisiin siten, että se vastaisi

kuntoutujien tarpeita nykyistä paremmin esimerkiksi uudelleen arvioimalla sen saamisen estäneet epätarkoituksenmukaiset kriteerit. Se, että jotain etuusmuotoa ei käytetä, ei välttämättä kerro mitään siitä, että sille ei olisi tarvetta, vaan kyse voi yhtä lailla olla siitä, että sääntely on epätarkoituksenmukainen tai että sen tarjoamista mahdollisuuksista ei ole kuntoutujilla tai palvelujärjestelmän asiantuntijoilla tietoa.

Kuntoutusrahan maksukausiin ja -jaksoihin liittyviä mahdollisia muutoksia Hyvil pitää esitysluonnoksessa esitettyyn perustuen tarpeellisina, mutta toteaa samalla, että esitysluonnoksesta tai siihen liitetystä asetusluonnoksesta, ei tosiasiasa mitenkään selviä, miten maksukausia tai -jaksoja ehdotetaan muutettavaksi. Luonnostekstistä on pääteltävissä, että niitä systematisoitaisiin jotenkin ja pistemäistä maksamista vähennettäisiin, mutta se miten, jää avoimeksi. Tältä osin lakiesitysluonnosta tulisi Hyvilin näkemyksen mukaan selkeyttää jatkovalmistelussa.

Samaan aikaan tämän esitysluonnoksen kanssa on lausunnolla myös ns. työkyvyttömyyseläkkeiden joustomallin säätämiseen liittyvä hallituksen esitysluonnos. Tässä lakiesitysluonnoksessa ei em. lakiluonnosta ole huomioitu. Hyvil huomauttaa, että lakiesitysten jatkovalmistelussa tulee varmistaa myös näiden esitysten mahdolliset yhteisvaikutukset.

Asiavirheen korjaamista koskevien säännösten muuttaminen sekä sairausvakuutuslakiin ehdotetut uudet säännökset

-

Työttömyysetuuden sovittelua koskevan säännöksen muuttaminen

Työttömyysturvalain 5 §:ään ehdotettuja muutoksia Hyvil pitää hyvinä, tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina. Hyvil kuitenkin huomauttaa, että vieläkin selkeämpää olisi, jos uudistetun säännöksen 1 momentissa viitattaisiin tulo -käsitteen yhteydessä työttömyysturvalain 4 luvun 4 §:ään, jossa todetaan, minkä tulojen sovittelua säännös koskee. Tämä siksi, että yleiskäsitettä tulo käytetään mm. yleistukilain tarveharkintaan liittyvissä säännöksissä, mikä on omiaan sekoittamaan yleistuen ja ansiotulojen sovittelun yleistuen tarveharkintaan, vaikka työttömyysturvalain 4 luku sinänsä omana kokonaisuutenaan on selkeä.

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy