

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on keventää kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä hallinnollisia velvoitteita. Aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa enää työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville työttömille. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kuntouttava työtoiminta	3
2.2 Aktivointisuunnitelma.....	4
2.3 Aktivointisuunnitelman laatiminen.....	4
2.4 Monialaisen tuen yhteistoimintamalli ja monialainen työllistymissuunnitelma	5
2.5 Nykytilan arviointi	6
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	10
4.2.2 Vaikutukset työttömien asemaan	12
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	15
6 Lausuntopalaute.....	16
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	16
8 Voimaantulo	18
9 Toimeenpano ja seuranta	18
10 Suhde muihin esityksiin.....	18
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	18
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	18
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
LAKIEHDOTUS	22
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	22
LIITE	26
RINNAKKAISTEKSTI.....	26
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	26

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu asiakastyötä tekevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten hallinnollisen työn taakan vähentäminen. Hallitusohjelman mukaan edistetään ammattihenkilöstön mahdollisuuksia kohdentaa työaika asiakastyöhön ja vähennetään ammattihenkilöstöltä vaadittavan kirjallisen työn määrää.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen päätöksiin, joilla hallitus on sopinut vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta, sisältyy ”kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelmien hallinnollinen keventäminen”. Toimenpiteen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta 1,6 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on tehty yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ajalla xx.6.–xx.8.2025 Lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoa pyydettiin yhteensä xx taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa. Lausuntoja vastaanotettiin yhteensä xx. Lausuntopalautetta ja sen huomioon ottamista käsitellään jaksossa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet> tunnuksella STM040:00/2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001). Lain tarkoituksena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen sosiaalipalvelu, jota järjestetään silloin, kun työtön ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten johdosta voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n (1280/2022) mukainen sosiaalipalvelu, joka kuuluu hyvinvointialueen järjestämisvastuulle. Kuntouttava työtoiminta on myös työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Siltä osin kuin kuntouttavan työtoiminnan asiakas kuuluu työttömyysturvan piiriin, sovelletaan myös työttömyysetuutta koskevia työttömyysturvalain säännöksiä. Mikäli kuntouttavan työtoiminnan asiakas saa toimeentulotukea, sovelletaan myös toimeentulotuesta annettua lakia (1412/1997).

Kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen tulee lain mukaan kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Palveluihin voi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Palveluun tulee sisältyä aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus, jota annetaan henkilökohtaisena tai

ryhmässä toteutettavana palveluna. Kuntouttava työtoiminta on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien muiden sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen perustuu asiakkaan kanssa laadittavaan aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan.

2.2 Aktivointisuunnitelma

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia sovelletaan 3 §:n 1 momentin mukaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle alle 25-vuotiaalle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jolle on laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana, tai saanut työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n mukaisen työttömyyspäivärahan ajan työttömyyspäivärahaa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jolle on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu työnhakukeskustelu ja jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen.

Lakia sovelletaan myös 25 vuotta täyttäneelle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jolle on aiemmin laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä, tai työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:n mukaisen työttömyyspäivärahan jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen.

Lakia sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen myös sellaiselle edellä kuvatut määritelmät täyttävälle henkilölle, joka on ohjattu työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitetulla tavalla monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ja jonka kanssa laaditaan mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa tällöin kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitetun aktivointisuunnitelman.

Työmarkkinatukeen oikeutetulle tai työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle tai työttömyyspäivärahaa saavalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja, jos hyvinvointialue ja työvoimaviranomainen varattuaan henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioivat kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä.

2.3 Aktivointisuunnitelman laatiminen

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki velvoittaa työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä aktivointiehdon täyttäneen henkilön kanssa. Aktivointiehto täyttyy, kun henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työttömyysetuutta tai toimeentulotukea kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n 1 tai 2 momentissa määritelty aika.

Kansaneläkelaitos (Kela) toimittaa maksupäivien täyttymisestä tiedon työttömyysetuuden osalta työvoimaviranomaiselle ja toimeentulotuen osalta hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue ja työvoimaviranomainen ovat tiedon saatuaan velvollisia viipymättä aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi. Henkilöllä, joka täyttää edellä mainitut edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen yhdessä työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen kanssa.

Työvoimaviranomaisen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että henkilön kanssa on tehty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukainen työllistymissuunnitelma. Hyvinvointialueen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että työvoimaviranomainen on tehnyt henkilön kanssa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukaisen työllistymissuunnitelman tai että työvoimaviranomainen on varannut edellä 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle henkilölle tilaisuuden työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun työnhakukeskusteluun. Jos työllistymissuunnitelmaa ei ole voitu tehdä tai tilaisuutta työnhakukeskusteluun varata sen johdosta, ettei henkilön työnhaku ole ollut voimassa, hyvinvointialueen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi.

Aktivointisuunnitelma on työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma, joka on uudistettava siihen saakka, kun henkilö täyttää työttömyysturvalain 5 luvun 3 tai 7 §:ssä tarkoitetun työssäoloehdon. Aktivointisuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja henkilön kesken. Työvoimaviranomainen tarkistaa aktivointisuunnitelman työnhakuvellisuuden osalta kolmen kuukauden välein.

Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä julkiset työvoimapalvelut ovat työttömän henkilön ensisijaisia palveluja. Jos työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

2.4 Monialaisen tuen yhteistoimintamalli ja monialainen työllistymissuunnitelma

Vuoden 2025 alussa voimaan tulleessa työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023, *TYM-laki*) säädetään työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista. Lain 2 §:n mukaan työllistymistä edistävässä monialaisen tuen yhteistoimintamallissa työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kela yhdessä arvioivat työttömän monialaisen palvelutarpeen, suunnittelevat ja yhteensovittavat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelut kokonaisuuksiksi sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen tuen yhteistoimintamallissa yhteensovitettavia palveluja ovat työvoimapalvelut sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut. TYM-laissa ei säädetä työttömyyden kestoon perustuvista asiakaskriteereistä, vaan työtön voidaan ohjata lain 3 §:n mukaisesti monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos työttömän työllistymisen arvioidaan edellyttävän yhteistoimintamallin mukaista työvoimapalveluiden sekä sosiaali-, terveys ja kuntoutuspalveluiden yhteensovittamista. TYM-lain esitöiden (HE 207/2022 vp, s. 347) mukaan kyse on pitkäkestoista tuen tarpeesta, joka ei ole ratkaistavissa viranomaisten välisellä konsultoinnilla.

Monialaisesta työllistymissuunnitelmasta säädetään TYM-lain 4–7 §:ssä. Monialaisessa työllistymissuunnitelmassa sovitaan 5 §:n mukaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista. Lisäksi suunnitelmaan voidaan

tarvittaessa sisällyttää muita työttömän osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja ja työnhakuun liittyviä toimia. Monialaisessa työllistymissuunnitelmassa on sovittava suunnitelman toteutumisen seurannasta. Työllistymissuunnitelman tulee sisältää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 luvussa tarkoitettu työnhakuvelvollisuus, ellei mainitun lain 48 §:stä muuta johdu.

Monialaisen tuen asiakkuus alkaa, kun monialainen palvelutarpeen arviointi aloitetaan. Työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja työtön laativat yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman monialaisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Kela osallistuu suunnitelman laatimiseen, jos työttömän palvelutarve edellyttää Kelan kuntoutuspalveluja. Monialainen työllistymissuunnitelma tulee olla laadittu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun palvelutarpeen arviointi on aloitettu. Työttömälle annetaan edellä mainittuna aikana myös ohjausta, jonka tarkoituksena on parantaa hänen valmiuksiaan ja sitoutumistaan työllistymisensä edistämiseen.

Mikäli monialaisessa palvelutarpeen arvioinnissa päädytään siihen, ettei työttömällä ole palvelujen yhteensovittamisen tarvetta, yhteistoimintamallin asiakkuus päätetään ja vastuu palveluprosessista siirtyy työttömän monialaiseen palvelutarpeen arviointiin lähettäneelle taholle. Työtön voidaan myös vaihtoehtoisesti ohjata muuhun tarpeenmukaiseen palveluun. (HE 207/2022 vp, s. 350.)

TYM-lain 7 §:n mukaan työtön on velvollinen osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttamaan hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Työtön on myös velvollinen suunnitelmassa sovituissa määräajassa ja sovitulla tavalla ilmoittamaan suunnitelman laatimiseen osallistuneille viranomaisille, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa.

Monialaisen työllistymissuunnitelman tarkistamisesta säädetään TYM-lain 6 §:ssä. Työvoimaviranomaisen on huolehdittava työllistymissuunnitelman tarkistamisesta työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kolmen kuukauden välein, sekä ellei asiakkaan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta, työttömän sitä erikseen pyytäessä. Hyvinvointialueen ja Kelan on osallistuttava työllistymissuunnitelman tarkistamiseen niiden järjestämisvastuulle kuuluvien työllistymissuunnitelmassa sovittujen palveluiden osalta työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla.

2.5 Nykytilan arviointi

KEHA-keskuksen ylläpitämän Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2024 laadittiin yhteensä 88 536 aktivointisuunnitelmaa, joista alle 25-vuotiaille laadittujen suunnitelmien osuus oli 10 508. Monialaisia työllistymissuunnitelmia laadittiin 78 217, joista alle 25-vuotiaille laadittujen suunnitelmien osuus oli 7 350. Laadittujen suunnitelmien määrä on kasvanut vuoteen 2023 verrattuna. Vuonna 2023 aktivointisuunnitelmia laadittiin yhteensä 80 240, joista alle 25-vuotiaille laadittujen suunnitelmien osuus oli 9 019. Monialaisia työllistymissuunnitelmia laadittiin vuonna 2023 yhteensä 67 502 kappaletta, joista alle 25-vuotiaille laadittiin 6 611 suunnitelmaa.¹

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 27 §:n 2 momentin mukaan Kela toimittaa hyvinvointialueelle tiedot työttömistä alle 25-vuotiaista henkilöistä, joiden pääasiallinen

¹ KEHA-keskus, <https://www.tyonvalitystilasto.fi/>.

toimeentulo on viimeisten neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. Lisäksi tiedot toimitetaan 25 vuotta täyttäneistä henkilöistä, joiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisten 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. Edellä kuvatun aktivointiehdon täyttäneistä työttömistä Kela lähetti hyvinvointialueille vuonna 2024 yhteensä 16 838 ilmoitusta. Ilmoituksista 7 302 koski alle 25-vuotiaista aktivointiehdon täyttäneitä. Tehtyjen ilmoitusten määrä on noussut vuodesta 2023, jolloin ilmoituksia tehtiin yhteensä 12 005 kappaletta, alle 25-vuotiaista tehtyjen ilmoitusten osuuden ollessa 6 835.²

KEHA-keskuksen vuoden 2023 tilinpäätöksen mukaan monialaisten työllistymissuunnitelmien ja aktivointisuunnitelmien tekoon kului työ- ja elinkeinotoimistoilla 307 henkilötyövuotta.³ Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (Hyvil) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kartoittivat kyselyssään⁴ työikäisten työllistymistä ja työkykyä tukevien sosiaali- ja terveystalvelujen ja niiden yhdyspintojen tilannetta hyvinvointialueilla alkuvuodesta 2024. Kyselyn vastauksissa tuotiin esille erilaisia lainsäädännön kehittämistarpeita. Kehitystarpeet liittyivät erityisesti sosiaalihuoltoa ja sosiaalitalveluja koskevaan lainsäädäntöön. Vastauksissa nousivat esiin näkökulmat esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan kehittämisestä, aktivointisuunnittelun keventämisestä ja toimialarajat ylittävistä tiedonkulusta. Työpaperissa arvoitiin lisäksi, että TYM-lain yhteistoimintamallin myötä uudistuneet kriteerit asiakkuudelle saattoivat kasvattaa merkittävästi asiakkaiden määrää ja muuttaa asiakaskunnan rakennetta.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n (SOSTE) vuoden 2023 sosiaalibarometrissa⁵ selvitettiin työ- ja elinkeinotoimistoissa ja kuntien työllisyystalveluissa työskentelevien arvioita työllisyyden hoidosta. Sosiaali- ja terveystalveluiden (sote-talvelut) siirrolla hyvinvointialueille arvioitiin yleisesti olevan paljon vaikutusta sote-talveluiden ja työllisyystalveluiden yhteensovittamiseen. Vaikutusten katsottiin kohdistuvan erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan sekä jossain määrin myös työttömille laadittaviin aktivointisuunnitelmiin. Vaikutuksia oli kuitenkin liian varhaista arvioida tarkemmin. Vastauksista käy silti ilmi, että haasteita koettiin niin aktivointisuunnitelmien laadinnassa kuin kuntouttavaan työtoimintaan pääsyssä.

Vaikka aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman suhteesta on säädetty kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa, on lakien soveltamisessa epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman laadinnassa. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa on yksityiskohtaisia säännöksiä esimerkiksi työttömyyden keston perustuvasta hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisen velvollisuudesta käynnistää aktivointisuunnitelman laadinta yhteistyössä sekä suunnitelman päivittämisestä ja allekirjoittamisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (sote-uudistus)

² Kelan tilastotietokanta Kelasto, <https://tietotarjotin.fi/tilastodata/2051231/tilastotietokanta-kelasto>.

³ KEHA-keskuksen tilinpäätös vuodelta 2023, <https://www.doria.fi/handle/10024/188779>.

⁴ Vogt, Ellen; Saikku, Peppi; Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jarno; Kock, Tuula; Normia-Ahlsten, Leena, Työllistymistä ja työkykyä tukevat sosiaali- ja terveystalvelut hyvinvointialueilla 2024: Hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle tehdyn kyselyn tulokset. THL:n työpaperi 24/2024. <https://www.julkari.fi/handle/10024/149671>.

⁵ Landén, Pia; Peltosalmi, Juha; Typpö, Linda, Sosiaalibarometri 2023:1 Työllisyys. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2023. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2023/04/2023-04-18-sosiaalibarometri-tyollisyys.pdf>.

jälkeen ja uuden työvoimapalvelumallin myötä yksityiskohtaiset säännökset on koettu jäykiksi ja resursseja vieviksi.⁶ Myös sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain välisissä suhteissa koetaan olevan epäselvyyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelussa olevan työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevan esityksen luonnoksen lausuntopalaute⁷ sisältää myös aktivointisuunnittelua koskevia huomioita. Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota muun muassa aktivointisuunnitelmien nykyisen sääntelyn ja toteuttamiskäytäntöjen ongelmakohtiin. Palautteessa on puollettu aktivointisuunnitelmien laatimista jatkossa asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen perustuen, eikä työttömyyden kestoon tai työttömyysturvan maksupäiväkertymiin perustuvaa kategorista aktivointisuunnitelmien laadintaa ole kannatettu. Lausuntopalautteen mukaan nykyinen sääntely johtaa usein tilanteisiin, joissa aktivointisuunnitelma laaditaan asiakkaalle, jolla ei tosiasiaassa ole sosiaali- tai terveyspalvelujen tarvetta. Tämä aiheuttaa tehottomuutta palveluprosessissa ja kuluttaa viranomaisten niukkoja resursseja. Palautteessa on lisäksi korostettu suunnitelman laatimisen olevan raskas ja hallinnollisesti kuormittava prosessi, joka ei kaikissa tilanteissa tuota lisäarvoa asiakkaan palveluprosessiin. Samankaltaisia huomioita on tullut esiin myös muissa yhteyksissä, kuten valtiovarainministeriön normien keventämistä koskevan kyselyn vastauksissa⁸.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on aktivointisuunnittelua koskevissa ratkaisuisaan todennut, ettei pitkään jatkunut työttömyys tai työmarkkinatuen maksaminen oikeuta päättämään henkilöllä olevan työ- ja toimintakyvyn rajoituksia⁹. Lisäksi apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota aktivointisuunnitelmien sisältöjen suppeuteen ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain vastaisuuteen¹⁰. Myös kuntouttavan työtoiminnan palvelua koskevissa tutkimuksissa on tuotu esiin, että kaikki kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet henkilöt eivät ole olleet kuntoutuksen tarpeessa.¹¹

Ennen sote-uudistusta kuntouttavaa työtoimintaa toteutettiin kunnissa monin eri tavoin, ja usein yhteys sosiaalipalveluun oli katkennut. Noin joka toisessa kunnassa oli yksikkö, joka vastasi keskitetysti työllisyyden hoidosta¹². Vuonna 2016 tehdyssä tutkimuksessa kuntapäätäjät ja

⁶ Sosiaalihuollon hukkajahdin tulokset <https://vaikuttavuusseura.wordpress.com/hukkajahti/>.

⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=0c994c03-ab7e-496a-969c-f9982883506e>.

⁸ <https://vm.fi/-/kuntien-normien-keventamishdotukset-etenevat-jo-90-normia-purettu-tai-keventymassa>.

⁹ EOAK/5424/2017, EOAK/274/2018, EOAK/5860/2019.

¹⁰ EOAK/5479/2019, EOAK/233/2021.

¹¹ Mäntyneva, Päivi, Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä : etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Akateeminen väitöskirja, Helsingin yliopisto 2020.

<https://helda.helsinki.fi/items/4cae2ade-cf7e-4015-af0a-00a9a7327f62>; Saikku, Peppi Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jouko; Karjalainen, Pekka; Kivipelto, Minna; Saikkonen, Paula; Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. THL:n raportti 4/2016. <https://www.julkari.fi/handle/10024/130515>.

¹² Saikku, Peppi, Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa; Vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun

kuntien ylin johto raportoivat pitävänsä tärkeänä kunnan työmarkkinatuen maksuosuuden alentamista ja työttömien ohjaamista aktiivipalveluihin, etenkin kuntouttavaan työtoimintaan, joka oli ainoa kuntien oma työllistymistä edistävä palvelu.¹³

Sote-uudistuksen alussa vuonna 2023 hyvinvointialueilla alkoi alueellisesti erilaisten toteuttamistapojen yhtenäistäminen ja kehittämistyö. Hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina henkilöstön riittävydestä on tullut aiempaa näkyvämpi ongelma. Sosiaali- ja terveysalan työvoimapula yhdistettynä hyvinvointialueiden tiukkaan rahoitustilanteeseen on vaikeuttanut henkilöstövajeen korjaamista. Lisäksi henkilöstötarpeen nopean kasvun ennakoidaan THL:n raportin mukaan jatkuvan 2020- ja 2030-lukujen ajan.¹⁴ Henkilöstöresursseihin liittyvät ongelmat ovat heijastuneet myös aktivointisuunnitelmien laatimiseen.

Vuoden 2023 sosiaalibarometrin¹⁵ mukaan keskeisimmät työllisyyspalvelujen henkilökuntaa haastaneet asiat olivat työmäärän kasvu, asiakkaiden moninaiset palvelutarpeet, tehtäväkentän laajuus, pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja henkilöstön henkinen kuormittuneisuus. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnille vuoden 2025 alussa, eikä työvoimaviranomaisten toimintaa, tai esityksen vaikutuksia niiden toimintaan, voida siten arvioida yksityiskohtaisesti. Sosiaalibarometrissa ilmoitetut haasteet koskevat kuitenkin hyvin todennäköisesti myös uusia työvoimaviranomaisia.

Hyvinvointialueilta saadun tiedon mukaan työvoimapalveluiden siirto on aiheuttanut muutoksia työllistymistä edistävien palvelujen yhdyspinnolla ja muutosten odotetaan jatkuvan edelleen. Hyvinvointialueilta ja työllisyysalueilta on todettu, että hyvinvointialueilla jo tehdyt säästötoimenpiteet vaikuttavat hyvinvointialueiden mahdollisuuksiin osallistua nykyisen lain mukaisiin toimenpiteisiin, eikä kaikilla hyvinvointialueilla ole riittävästi resursseja osallistua kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädettyjen aktivointisuunnitelmien laadintaan lain tarkoittamalla tavalla. Työvoimaviranomaisten mukaan hyvinvointialueiden resurssitilanne on haastanut paikoin myös TYM-lain mukaista toimintaa.¹⁶

siirto valtiolta kunnille. Valmisteluryhmän raportti 14.1.2016. Työ- ja elinkeinoministeriö.
<https://tem.fi/documents/1410877/16401098/Raportti+14012015.pdf/ac4cab15-c12a-46b0-b71c-d64c9a541063/Raportti+14012015.pdf?t=1573202697000>.

¹³ Saikku, Peppi, Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa.

¹⁴ Honkatukia Juha, teoksessa Tynkkynen, Liina-Kaisa; Paatela, Satu; Aalto, Anna-Mari; Keskimäki, Ilmo; Nykänen, Eeva; Peltola, Mikko; Sinervo, Timo; Tammi, Tuukka; Viita-aho, Marjaana (toim.), Tilannekuvia hyvinvointialueilta – muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina. THL Raportti 3/2025. <https://www.julkari.fi/handle/10024/151017>.

¹⁵ Landén, Pia; Peltosalmi, Juha; Typpö, Linda, Sosiaalibarometri 2023:1 Työllisyys. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2023. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2023/04/2023-04-18-sosiaalibarometri-tyollisyys.pdf>.

¹⁶ Esim.

<https://vm.fi/documents/10623/231063458/Ehdotukset%20jotka%20arvioitavina%20hankkeissa%2019.3.2025.pdf/9014be7d-a668-acf7-e554-e726f048b115/Ehdotukset%20jotka%20arvioitavina%20hankkeissa%2019.3.2025.pdf?t=1742307535761>.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on keventää aktivointisuunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä sekä purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välisiä päällekkäisyyksiä. Esityksen tavoitteena on tehostaa hallintoa, sujuvoittaa lainsäädäntöä sekä turvata hyvinvointialueiden henkilöstöresurssien riittävyyttä. Esityksellä pyritään lisäksi osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettaisiin siten, että aktivointiehto ja aktivointisuunnitelmien laatiminen jäisivät voimaan vain toimeentulotukea saavien työttömien osalta. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena.

Aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain työttömyyden perusteella toimeentulotukea saaville henkilöille. Työttömyysetuuteen oikeutetuille henkilöille laadittaisiin jatkossa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukainen työllistymissuunnitelma tai työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain mukainen monialainen työllistymissuunnitelma. Tällä välttyttäisiin nykyisen aktivointisuunnittelun aiheuttamilta tilanteilta, joissa aktivointisuunnitelmia laaditaan monialaisesti sellaisille työttömille henkilöille, joilla ei ole sote- ja työvoimapalvelujen yhteensovittamisen tarvetta. Kuntouttavan työtoiminnan palveluun ohjaututtaisiin jatkossakin vain aktivointisuunnitelman (toimeentulotukea saavat) tai monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen. Lakimuutos vähentäisi hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisten kustannuksia, kun velvollisuus laatia aktivointisuunnitelma työttömyysetuutta saaville poistuisi. Taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu tilastotietoihin tehtyjen suunnitelmien määristä, arvioihin suunnitelmiin käytettävästä työajasta sekä suuntaa antaviin arvioihin siitä, mikä osuus aktivointisuunnitelmista poistuisi lakimuutoksen myötä. Vaikutusten arviointiin ja arvioinnin perusteena oleviin oletuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta, sillä tarkkaa tietoa työmarkkinatukea saaville laadittujen aktivointisuunnitelmien määrästä ei ollut käytettävissä ennen esityksen lähettämistä lausuntokierrokselle. Esityksen vaikutusarvioiden laatimista vaikeuttavat lisäksi työllisyysalueiden juuri alkanut toiminta muutoksineen, hyvinvointialueiden talouden tasapainottaminen ja hallituksen linjaukset tulevista sosiaalihuollon säästöistä, joiden vaikutuksia hyvinvointialueet voivat ennakoida toiminnan järjestämisessä.

KEHA-keskuksen tilinpäätöksen mukaan monialaisiin työllistymissuunnitelmiin ja aktivointisuunnitelmiin käytettiin vuonna 2023 TE-keskuksissa yhteensä 307 henkilötyövuotta ja niihin liittyvät kokonaiskustannukset olivat 20,9 miljoonaa euroa. Vastaavia tietoja ei ollut saatavilla vuodelta 2024 ennen esityksen lähettämistä lausunnoille. KEHA-keskuksen Työnvälitystilaston mukaan aktivointisuunnitelmia tehtiin vuonna 2024 yhteensä 88 536 kappaletta ja monialaisia työllistymissuunnitelmia yhteensä 78 217 kappaletta. Suunnitelmien kokonaismäärästä ja niihin käytetyistä henkilötyövuosista arvioitiin, että yhden suunnitelman

tekemiseen menisi keskimäärin 2,82 tuntia. On huomioitava, että aiempina vuosina tehtyjen suunnitelmien kokonaismäärä sisältää sekä uudet suunnitelmat että suunnitelmien päivitykset niin aktivointisuunnitelmien kuin monialaisten työllistymissuunnitelmien osalta. Vaikutusten arvioinnissa käytetty aika-arvio perustuu näiden kaikkien keskimääräiseen aikaan, sillä tarkempaa tietoa ajankäytöstä nimenomaan uusien aktivointisuunnitelmien osalta ei ollut käytettävissä.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa aktivointiehto ja aktivointisuunnitelmien laatiminen jäisivät voimaan vain toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien työttömien osalta. Vaikutusten arvioinnissa ei ollut käytettävissä tarkkaa tietoa siitä, kuinka suuri osa kaikista aktivointisuunnitelmista on tehty tämän ehdon täyttävillä henkilöillä. Tieto tarkentuu mahdollisesti kesän 2025 aikana, ja vaikutusten arviointia päivitetään saatujen tietojen mukaisesti. Lakimuutoksen arvioidaan vähentävän laadittavien aktivointisuunnitelmien määrää 55 prosenttia. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa aktivointisuunnitelmia tai niiden päivityksiä tehtäisiin noin 48 695 kappaletta vähemmän. Edellä kuvatus mukaisesti voidaan arvioida, että suunnitelman tekemiseen käytettävä aika olisi keskimäärin 2,8 tuntia. Aktivointisuunnitelmiin käytettävän ajan arvioidaan siten vähenevän yhteensä noin 137 340 tuntia, ja sosiaalityöntekijän palkkakustannusten¹⁷ mukaisesti arvioituna tämä tarkoittaisi 5,47 miljoonan euron mahdollista säästöä.

Arvioon liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta siinä tehtyjen oletusten osalta. Lisäksi lakimuutoksen arvioidaan osin lisäävän monialaisten työllistymissuunnitelmien määrää, mikä vähentää esitetyn muutoksen mahdollista säästövaikutusta. Monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioidaan kasvavan 40 prosenttia, mikä tarkoittaisi vuoden 2024 suunnitelmien määrän perusteella 31 290 suunnitelmaa lisää. Suunnitelman tekemiseen keskimäärin kuluvan ajan ja sosiaalityöntekijän palkkakustannuksen mukaan arvioituna tämä lisäisi monialaisten työllistymissuunnitelmien kustannusvaikutusta 3,51 miljoonaa euroa. Näin ollen aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisen ja monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän lisääntymisen vaikutus vähentäisi hyvinvointialueiden rahoituksen tarvetta yhteensä 1,96 miljoonaa euroa.

Valtion rahoitusta hyvinvointialueille vähennettäisiin tehtävämuutoksen myötä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §:n mukaisesti täysimääräisesti. Esitetyistä muutoksista aiheutuva hyvinvointialueiden rahoituksen muutos olisi maltillinen rahoituksen kokonaistasoon nähden. Koko maan tasolla hyvinvointialueiden valtion rahoitus on valtiovarainministeriön joulukuun 2024 laskelmien perusteella vuonna 2025 yhteensä noin 26,2 miljardia euroa. Muutoksen vaikutus valtion rahoitukseen olisi suuruudeltaan noin -0,01 prosenttia kokonaisrahoituksesta.

Vaikutusten huomioiminen hyvinvointialueiden laskennallisessa rahoituksessa voidaan kohdentaa kaikkiin rahoituksen aluekohtaisiin määräytymistekijöihin tai kohdentaa muutoksesta aiheutuva rahoituksen vähennys esimerkiksi sosiaalihuollon kriteereille. Kohdennustapa vaikuttaa siihen, miten rahoitus jakautuu aluekohtaisesti muutoksen jälkeen. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisesta rahoituksesta jaetaan noin 81 prosenttia hyvinvointialueiden palvelutarvetta kuvaavien kriteerien perusteella. Sosiaalihuollon palvelutarpeen kriteerillä jaetaan noin 17,6 prosenttia (noin 4,5 miljardia euroa vuonna 2025) sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisesta rahoituksesta. Jos ehdotetusta lakimuutoksesta

¹⁷ Palkkakustannusten laskennassa on käytetty vuodelle 2024 arvioitua sosiaalityöntekijän palkkaa, joka sisältää palkan sivukulut ja lomarahat. Palkkakustannuksia tarkennetaan vuoden 2026 tasolle tietojen täsmentyessä.

aiheutuva rahoituksen vähennys kohdennettaisiin sosiaalihuollon palvelutarpeen kriteerille, aiheutuisi hyvinvointialueille enintään 195 080 euron ja vähintään 28 130 euron suuruinen vähennys rahoitukseen. Euromääräiset vaikutukset tarkentuvat hyvinvointialuekohtaisesti, kun vuoden 2026 rahoituksessa huomioitavat määräytymistekijät ovat saatavilla kesällä 2025.

Esityksen myötä työvoimaviranomaisten hallinnollinen työ vähenisi niiden asiakkaiden osalta, joille on voimassa olevan lain mukaan laadittava aktivointisuunnitelma. Muilta osain työttömän palveluprosessiin liittyvät työvoimaviranomaisten tehtävät jäisivät ennalleen. Esityksellä ei siten arvioida olevan kuntien kustannuksia merkittävästi vähentäviä tai lisääviä vaikutuksia.

4.2.2 Vaikutukset työttömien asemaan

Vaikutukset työttömyysetuuteen oikeutettuihin työttömiin

Työttömien palvelut ovat uudistetun työvoimapalvelumallin myötä vahvistuneet suhteessa aikaisempaan keväällä 2022, ja vuoden 2025 alusta voimaantullut TYM-laki poisti työllistymistä edistävästä monialaisesta palvelusta asiakkuuden aloittamiseen liittyvät määrääjat. Lakiehdotuksen vaikutusten arvioidaan siten olevan vähäisiä. Ehdotettu muutos voi mahdollisesti vähentää kuntouttavaan työtoimintaan ohjattujen henkilöiden määrää, sillä kuntouttavan työtoiminnan palvelu saattaa jatkossa kohdentua todennäköisemmin niille asiakkaille, jotka hyötyvät eniten kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuten nykytilan arvioinnissa tuotiin esiin, osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan tällä hetkellä hyvin todennäköisesti henkilöitä, joilla ei ole sosiaalipalvelun tarvetta. Palveluun saattaa myös osallistua henkilöitä, jotka työ- ja toimintakyky huomioiden tulisi ohjata ensisijaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin. TYM-lain 3 §:n mukaan monialaisen palvelutarpeen arvioinnin edellytyksenä ovat työllistymisen esteenä olevat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla. TYM-lain soveltamisen myötä palveluun ohjautuisivat jatkossa kohdennetummin sellaiset työttömät, joiden työttömyyden taustalla vaikuttaisivat vahvemmin muut seikat kuin avointen työpaikkojen tai ammatillisen osaamisen puute.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain käsittelyn yhteydessä eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 38/2000 vp) kuntouttavan työtoiminnan olevan toissijainen toimenpide, ja että [silloisten] työvoimatoimistojen tuli tukea työnhakijoiden työllistymistä käyttämällä ensin muita palvelukokonaisuuksia. Ensisijaiset toimenpiteet tulisi myös toteuttaa siten, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat vain ne, joiden työllistyminen sitä vaatii. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on eri yhteyksissä korostanut kuntouttavan työtoiminnan tavoitteita ja työvoimapalveluiden ensisijaisuutta kuntouttavaan työtoimintaan nähden.

Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena tulee olla asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn parantaminen siten, että he voisivat osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttavaa työtoimintaa ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. On kuitenkin viitteitä siitä, että kuntouttavaan työtoimintaan on ohjattu myös henkilöitä, jotka olisivat voineet osallistua edellä mainittuihin palveluihin tai työhön. Vuoden 2025 alkuun asti työllistymistä edistävään palveluun (kuten kuntouttava työtoiminta) osallistuminen poisti kunnan maksuosuuden työmarkkinatuesta. Jatkossa vain henkilön työllistyminen poistaa edellä mainitun maksuosuuden. Tällä on pitkällä aikavälillä kuntouttavan työtoiminnan käyttöä vähentäviä vaikutuksia. Siten laadittujen aktivointisuunnitelmien määrän muutoksen vaikutusta kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuneiden asiakkaiden määrään voi olla vaikea arvioida.

Esityksellä saattaa olla myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen, sillä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaista aktivointiehdon täyttymiseen kuluva aikaa voidaan pitää melko pitkänä, ja työttömyyden taustalla vaikuttavat tekijät voivat monen työttömän kohdalla monimutkaistua ja syventyä ennen kuin aktivointisuunnitelman laatiminen aloitetaan. Lisäksi velvoite yhdessä laadittavaan suunnitelmaan poistuisi niiden työttömien osalta, joilla ei ole tarvetta yhteiseen aktivointiin. Työvoimaviranomainen voisi siten edistää työllistymistä ilman, että lakisääteiseen aktivointiin pitäisi sopia aikaa ja odottaa työparia sosiaalihuollosta.

Erityisesti nuorten työttömien osalta oikea-aikainen pääsy palvelujen piiriin on tärkeää, jotta työllistymisen esteisiin voidaan puuttua ajoissa ja kiinnittyminen työelämään vahvistuisi. Lisäksi työllistymistä edistävässä toimissa olleiden nuorten taustatekijöitä ja nuorten aktivointitoimien jälkeistä tilannetta tutkineessa raportissa todetaan, että aktivointitoimet voivat olla nuoren kannalta tarpeellisia, vaikka niillä ei olisikaan suoraan työllisyysvaikutuksina havaittavia vaikutuksia. Tulokset myös viittaavat raportin laatijoiden mukaan siihen, että toistuvasti aktivointitoimien piirissä olleiden nuorten taustalla on kumuloituneesti erilaisia hyvinvoinnin vajeita ja tarvetta monien eri palveluiden koordinaatiolle¹⁸. Jatkossa näihin palvelutarpeisiin vastattaisiin ohjaamalla työtön monialaiseen palvelutarvearvioon ja monialaisen työllistymissuunnitelman laadintaan.

Vaikutukset toimeentulotukea saaviin työttömiin

Toimeentulotuki on tarveharkintaan perustuvaa vähimmäisturvaa, jolla on tarkoitus tukea erityisesti heikompiosaisten toimeentuloa. Toimeentulotuen saajilla on usein monenlaisia hyvinvoinnin puutteita esimerkiksi asumisolaisissa, terveydessä sekä työkyvyssä. Toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi, eikä sen jatkuessaankaan ole tarkoitus olla pääasiallinen tulo. Toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien mahdollisuudet tarpeidensa mukaiseen palveluun tulisi turvata. Myös Euroopan unionin neuvoston suosituksessa riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi (2023/C 41/01)¹⁹ todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi varmistaa yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen tehokas ja yhdenvertainen saatavuus. Lisäksi vähävaraisten henkilöiden kohtaamiin sosiaalisen osallisuuden esteisiin puuttumiseksi jäsenvaltioita suositellaan suorittamaan tarpeenarviointia, jossa tarkastellaan henkilön sosiaalisen osallisuuden ja työllistymisen esteitä sekä kartoitetaan yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja, joita tarvitaan kyseisten esteiden poistamiseksi.

Toimeentulotukeen – kuten työttömyysetuuksiinkin – liittyy velvoittavuutta asiakkaille. Kela ohjaa työttömyyden perusteella toimeentulotukea saavia asiakkaita ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi. Ilmoittautumisen laiminlyönti voi johtaa toimeentulotukilaskelmassa käytetyn perusosan vähentämiseen. Pitkäaikaisissa toimeentulotuen saajissa on vaikeasti työllistyviä henkilöitä. Lisäksi työttömillä, jotka eivät ole kehoituksista huolimatta ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi, voidaan olettaa olevan laajasti puutteita hyvinvoinnissa. Näiden henkilöiden voidaan arvioida hyötyvän laaja-alaisesta eri elämänalueet huomioivasta

¹⁸ Sutela, Elina; Haapakorva, Pasi; Marttila, Mikko; Ristikari, Tiina, Haavissa? Aktivointitoimissa olleiden nuorten taustat ja tilanteet toimien jälkeen. Vertailu Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä Kansallinen syntymäkohortti 1987-aineiston valossa. THL:n työpaperi 5/2018. <https://www.julkari.fi/handle/10024/136130>.

¹⁹ Neuvoston suositus, annettu 30 päivänä tammikuuta 2023, riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi (2023/C 41/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2023_041_R_0001.

sosiaalihuollon palvelusta ja etenkin monialaisesta yhteistyöstä, jossa on sosiaalihuollon lisäksi mukana terveydenhuolto ja työvoimaviranomainen.

Myös niiden toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien henkilöiden, jotka eivät ole ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi, on mahdollista päästä TYM-lain mukaiseen palveluun. TYM-lain ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain erona kuitenkin on, että jälkimmäisessä aktivointiehdon täytyminen perustaa viranomaiselle lakisääteisen velvollisuuden suunnitelman laatimiseen, kun taas TYM-lain mukaista monialaisen työllistymissuunnitelman laatimista edeltää ensin viranomaisen harkinta palvelujen yhteensovittamisen tarpeesta, jonka jälkeen asiakas tarvittaessa ohjataan monialaiseen palvelutarpeen arvioon. Arvion pohjalta joko laaditaan monialainen työllistymissuunnitelma tai päätetään monialaisen tuen asiakkuus, jos palvelujen yhteensovittamisen tarvetta ei ole.

Jos aktivointiehtoa ei olisi, toimeentulotukea saavien pääsy palveluprosessiin jäisi pitkälti henkilön oman aktiivisuuden tai Kelan hyvinvointialueille tekemien ilmoitusten käsittelyn varaan. Erityisen ongelmallista tämä olisi niissä tapauksissa, joissa toimeentulotuen perusosaa on päädytty alentamaan. Kesäkuussa 2025 julkaistavan Sosiaalibarometri 2025 -tutkimuksen tutkimusaineistossa on kerätty sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden näkemyksiä toimeentulotuen kehittämistarpeista. Vastauksista ilmenee, ettei erityisesti perusosan 20 prosentin alentamista koskeviin ilmoituksiin välttämättä edes ehditä reagoimaan sosiaalityössä. Toisaalta vastauksissa tuotiin myös esiin se, että vain pieni joukko Kelasta sosiaalitoimeen ohjatuista asiakkaista tarvitsi aidosti erityisesti sosiaalipalveluja. On kuitenkin huomattava, että aktivointisuunnitelmassa voidaan sopia sosiaalipalvelujen ohella muistakin palveluista.

Toimeentulotukea saavien työttömien henkilöiden pääsy työ- ja toimintakykyä sekä työllistymistä edistäviin palveluihin perustuu suuressa määrin kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain aktivointiehtoon. Tästä syystä esityksessä ei ehdoteta muutoksia tämän asiakasryhmän aktivointiehtoon, eikä esityksellä siten olisi vaikutuksia toimeentulotukea saaviin työttömiin. Aktivointiehdon säilyttäminen toimeentulotukea saavien työttömien osalta olisi linjassa myös Euroopan unionin neuvoston suosituksen (2023/C 41/01) kanssa yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen tehokkaasta ja yhdenvertaisesta saatavuudesta.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen myötä hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen hallinnollinen työ vähenisi niiden asiakkaiden osalta, joille on voimassa olevan lain mukaan laadittava aktivointisuunnitelma, vaikka tarvetta kuntouttavalle työtoiminnalle tai pitkäkestoisesti muille sosiaalipalveluille ei ole. Lisäksi esityksellä olisi myönteinen vaikutus aktivointisuunnitteluun liittyvään sosiaalihuollon henkilöstöresurssien riittävyteen, kun aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain toimeentulotukea saaville.

Toisaalta monialaisessa yhteistoimintamallissa asioivien henkilöiden määrän voidaan ennustaa kasvavan aktivointisuunnitelmien laadinnan vähentyessä. Esitys saattaa lisätä tarvetta vahvistaa työvoimaviranomaisessa sekä Kelassa työskentelevien osaamista asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn ongelmien tunnistamisessa aiempaa laajemmin, jotta TYM-lain mukaiseen monialaiseen palvelutarpeen arviointiin pystytään ohjaamaan palveluita tarvitsevia henkilöitä. Asiakkaiden moninaiset palvelutarpeet ja palvelun tarpeen tunnistaminen voivat siten osaltaan lisätä henkilöstön työmäärää.

Vuoden 2025 alusta työttömän osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin ei enää vähennä kunnan rahoitusvastuuta työttömyysturvasta, sillä työvoimapalveluiden uusi

rahoitusmalli huomioi ainoastaan työllistymisen. Tämän seurauksena on mahdollista, että myös ohjaukset työvoimapalveluista kuntouttavaan työtoimintaan vähentyvät tulevaisuudessa.²⁰ Lisäksi työvoimaviranomaisesta monialaiseen palveluun ohjattavien henkilöiden profiilin painopiste saattaa muuttua lähempänä työelämää oleviin asiakkaisiin. Toisaalta monialaisia työllistymissuunnitelmia on mahdollista laatia asiakkaiden työttömyyden jatkumisen suhteen varhaisemmassa vaiheessa kuin aktivointisuunnitelmia.

Kokonaisuutena arvioituna esityksellä ei olisi viranomaisten resurssien tarvetta lisääviä vaikutuksia, sillä laadittavien aktivointisuunnitelmien määrä vähenisi lakimuutoksen seurauksena, eikä monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioida kasvavan samassa suhteessa aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisen kanssa. Monialaisten työllistymissuunnitelmien laatiminen pohjautuu palvelujen yhteensovittamisen tarpeeseen ja palvelutarpeen arviointiin, eikä niitä laadita kategorisesti työttömyyden kestoon perustuvien kriteerien perusteella, kuten aktivointisuunnitelmia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmistelussa vaihtoehtona arvioitiin aktivointiehdon poistamista kokonaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista. Tällöin aktivointisuunnitelmien laatimisesta olisi kokonaan luovuttu, ja kuntouttavaan työtoimintaan olisi jatkossa ohjattu asiakkaita vain monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen alle 25-vuotiaille toimeentulotukea saaville, joille on järjestetty työnhakukeskustelu sekä 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan 25 vuotta täyttäneille toimeentulotukea saaville, joille on aiemmin laadittu työllistymissuunnitelma. Työnhakukeskustelua ei ole kuitenkaan voitu pitää tai työllistymissuunnitelmaa laatia tilanteissa, joissa toimeentulotukea työttömyyden johdosta saava henkilö ei ole rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi. Tästä johtuen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 5 §:n 4 momentissa todetaan, että jos työllistymissuunnitelmaa ei ole voitu tehdä tai tilaisuutta työnhakukeskusteluun varata sen johdosta, ettei henkilön työnhaku ole ollut voimassa, hyvinvointialueen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi.

TYM-lain 3 §:n mukaan työtön ohjataan monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos työvoimaviranomainen, hyvinvointialue tai Kela arvioi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetun työttömän työllistymisen edistämisen edellyttävän lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen yhteistoimintamallin mukaista yhteensovittamista. TYM-lain esitöiden (HE 207/2022 vp, s. 348) mukaan palvelujen yhteensovittamisen tarve tulisi käytännössä useimmin työvoimaviranomaisen arvioitavaksi, ja arviointi tapahtuisi niiden työttömien osalta, jotka ovat ilmoittautuneet työnhakijoiksi siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavassa laissa säädetään. Lain esitöiden mukaan työttömän voisi ohjata monialaiseen palvelutarpeen arviointiin myös silloin, kun työtön henkilö ei ole työnhakija. Hyvinvointialue ja Kela arvioisivat palvelujen yhteensovittamisen tarpeen sellaisten työttömien osalta, jotka eivät ole työnhakijoita ja ohjaisivat asiakkaan monialaiseen palvelutarpeen arviointiin. TYM-lain esitöistä ei ilmene, miten tai millaisessa prosessissa hyvinvointialue ja Kela tekisivät edellä mainitun arvion.

²⁰ Saikku, Blomgren & Karjalainen 2025. THL:n raportti 3/2025.

Mikäli aktivointiehto poistettaisiin kokonaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista, saattaisi muutoksen myötä toimeentulotukea saavista muodostua ryhmä, joka olisi eriarvoisessa asemassa muihin työttömiin nähden. Tämän ryhmän mahdollisuus päästä erilaisten palvelujen piiriin olisi muita työttömiä heikempi: yhtäältä aktivointiehdon täytyminen ei enää turvaisi palveluprosessin käynnistymistä, toisaalta palveluiden yhteensovittamisen tarvekaan ei välttämättä tulisi arvioitavaksi. Tämä toteuttamisvaihtoehto saattaisi siten olla ongelmallinen perusoikeussääntelyn kannalta.

Esityksen valmisteluun käytettävissä ollut aika on asettanut rajoitteita sille, minkälaisia lainsäädännöllisiä muutoksia on ollut mahdollista valmistella. Esityksellä tavoitellaan julkisen talouden suunnitelman kirjauksen mukaisesti ”kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnittelun keventämistä”. Jos aktivointiehto olisi kokonaan poistettu kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista, olisi muutos edellyttänyt laajempaa valmistelua ja muutoksia useampaan lakiin, mikä olisi voinut vaarantaa esityksen aikataulun. Kirjauksen toteuttamiseen on siten pyritty valitsemaan tavoitetta mahdollisimman hyvin tukeva vaihtoehto, joka kuitenkin myös turvaa perusoikeuksien toteutumista.

Hallitus on päättänyt uudistaa sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuuden. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2026. Uudistusta koskevan esityksen valmistelu on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun yhteydessä voidaan tarkastella kattavammin palveluihin ohjautumisen mekanismeja.

6 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä oleva maininta pitkään jatkuneesta työttömyydestä poistettaisiin, koska kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädettäviin toimenpiteisiin ei enää sovellettaisi työttömyyden kestoon perustuvia kriteereitä työttömyysetuuteen oikeutettujen henkilöiden osalta. Maininta työmarkkinatuesta muutettaisiin maininnaksi työttömyysetuudesta.

2 §. Määritelmät. Pykälän 1 kohdassa oleva maininta pitkään työttömänä olleesta henkilöstä muutettaisiin työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavaksi työttömäksi henkilöksi, sillä aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain toimeentulotukea työttömyyden perusteella saaville työttömille. Työttömyysetuuteen oikeutetut ohjautuisivat kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin palveluihin jatkossa monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella. Toimeentulotukea saavien aktivointiehto säilytettäisiin laissa, jotta yhdenvertaisuus palveluihin ohjautumisessa suhteessa muihin työttömiin voitaisiin turvata. Toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavan henkilön määritelmä vastaisi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain perusteluja (HE 184/2000 vp, s. 26). Perustelujen mukaan henkilön toimeentulon katsotaan pääasiassa perustuvan työttömyyden johdosta maksettavaan toimeentulotukeen, kun hän ei samanaikaisesti saa työttömyyden perusteella maksettavaa ensisijaista etuutta, kuten työmarkkinatukea. Se, että henkilölle maksetaan samanaikaisesti joidenkin kustannusten (esimerkiksi asumiskustannukset tai lääkekustannukset) perusteella korvausta, ei vaikuta arvioon siitä, muodostaako toimeentulotuki hänen pääasiallisen toimeentulonsa. Se, että henkilön toimeentulo on lyhytkestoisesti perustunut muuhun kuin toimeentulotukeen, esimerkiksi työtuloihin tai työmarkkinatukeen, ei estä tämän lain soveltamista häneen, jos toimeentulotuki muodostaa selvästi hänen pääasiallisen toimeentulonsa tarkastelukautena.

Pykälän 4 kohdan määritelmä työmarkkinatuesta muutettaisiin työttömyysetuuden määritelmäksi. Pykälän 5 kohdassa muutettaisiin työmarkkinatukeen oikeutetun henkilön määritelmä työttömyysetuuteen oikeutetun henkilön määritelmäksi. Pykälän 6 kohdassa oleva maininta työmarkkinatuesta muutettaisiin työttömyysetuudeksi. Työttömyysetuudella tarkoitetaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaisesti sekä työttömyyspäivärahaa että työmarkkinatukea. Määritelmän muutos olisi tarkoituksenmukainen työttömyyden kestoon perustuvien kriteerien eli niin sanotun aktivointiehdon poistamisen johdosta.

3 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin johdantokappaleen maininta alle 25-vuotiaasta työmarkkinatukeen oikeutetusta poistettaisiin. Lisäksi 1 momentin 1 ja 2 kohta kumottaisiin. Vastaavasti pykälän 2 momentin johdantokappaleesta poistettaisiin maininta työmarkkinatukeen oikeutetusta, ja momentin 1 ja 2 kohta kumottaisiin. Voimassa olevan 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään aktivointiehdon täyttymisen kriteereistä. Aktivointisuunnittelun keventämisen johdosta työttömyysetuuteen oikeutetut ohjautuisivat kuntouttavaan työtoimintaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisen perusteella, jolloin aktivointiehto jäisi voimaan pykälän 1 ja 2 momenttiin vain toimeentulotukea saavien osalta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan kumoamisesta johtuen viittaus työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain säädöskokoelmanumeroon lisättäisiin 1 momentin 3 kohtaan.

Pykälän 4 momentista poistettaisiin maininta työmarkkinatuesta. Voimassa olevan 4 momentin mukaan lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka edellä tarkoitettua suunnitelmaa ei ole vielä laadittu. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumissuunnitelman ajalta maksettu työmarkkinatuki ja toimeentulotuki huomioon. Momentista poistettaisiin viittaus työmarkkinatukeen, sillä pykälän 1 ja 2 momentin määräajat koskisivat vain toimeentulotukea saavia henkilöitä.

Voimassa olevan 5 momentin mukaan lakia sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen sellaiselle 1 ja 2 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka on ohjattu työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa tarkoitettulla tavalla monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ja jonka kanssa laaditaan mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa tällöin kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua aktivointisuunnitelmaa. Momentin viittaukset pykälän 1 ja 2 momenttiin muutettaisiin maininnaksi työttömyysetuuteen oikeutettuun tai toimeentulotukea saavaan henkilöön.

4 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentin maininnat työmarkkinatuesta muutettaisiin maininnaksi työttömyysetuudesta. Vastaava muutos tehtäisiin pykälän 2 momenttiin. Koska kuntouttavaan työtoimintaan ohjaututtaisiin jatkossa aiempaa useammin monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella pykälän 3 momenttiin lisättäisiin informatiivinen viittaus työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettuun lakiin.

5 §. Aktivointisuunnitelman laatiminen. Pykälän 2 momentti kumottaisiin. Voimassa olevan 2 momentin mukaan työvoimaviranomainen on velvollinen viipymättä saatuaan asiasta tiedon Kansaneläkelaitokselta aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi henkilölle, joka täyttää 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan tai 2 momentin 1 tai 2 kohdan edellytykset. Momentti kumottaisiin, koska aktivointiehdon poistuttua työttömyysetuuteen oikeutetuilta, ei työvoimaviranomaisella olisi velvollisuutta aloittaa toimenpiteitä aktivointisuunnitelman laatimiseksi. Pykälän 4 momentista poistettaisiin momentin ensimmäinen lause. Voimassa olevan 4 momentin ensimmäisen lauseen mukaan työvoimaviranomaisen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että henkilön kanssa

on tehty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukainen työllistymissuunnitelma. Muutos johtuisi pykälän 2 momentin kumoamisesta.

15 §. *Kuntouttava työtoiminta eräissä tapauksissa.* Pykälästä poistettaisiin maininnat työmarkkinatuesta, työttömyyspäivärahasta ja työvoimaviranomaisesta. Pyyntö kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä esitettäisiin hyvinvointialueelle.

27 §. *Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus.* Pykälän 1 momentti kumottaisiin. Voimassa olevan momentin mukaan Kansaneläkelaitos toimittaa työvoimaviranomaiselle tiedot henkilöistä, jotka työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan maksupäivien osalta täyttävät 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdissa tai 2 momentin 1 tai 2 kohdissa säädetty edellytykset aktivointisuunnitelman tekemiselle. Tiedot tulee toimittaa mainittujen edellytysten täyttymistä seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä. Momentti kumottaisiin aktivointiehdon poistuttua työttömyysetuuteen oikeutetuilta.

28 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentin maininta työmarkkinatuesta muutettaisiin maininnaksi työttömyysetuudesta.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta, ja sen vaikutuksia tarkastellaan sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuuden uudistamisen yhteydessä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla esitykset yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. Esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025, ja ne on tarkoitettu käsiteltäviksi vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä. Esityksissä on kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia koskevia ehdotuksia.

Yleistukea koskevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi osittain samoja lainkohtia kuin tässä esityksessä. Toimeentulotuesta annetun lain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:ää.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistelussa esitys työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025, ja se on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 ja 5 §:ää.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetut muutokset liittyvät perusoikeusarvioinnissa erityisesti yhdenvertaisuuteen (6 §), oikeuteen työhön (18 §) ja oikeuteen sosiaaliturvaan (19 §) sekä perusoikeuksien turvaamiseen (22 §). Esityksellä on lisäksi liittymä kunnalliseen ja muuhun alueelliseen itsehallintoon (121 §).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Momentin lauseke ilmaisee säännöksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 42/II) mukaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Tähän yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Säännöstä täydentää 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä syrjintäkiellon ei kuitenkaan ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyyn. Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 44/2010 vp, s. 6/I). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 57/2016 vp, s. 3). Säännös ei myöskään estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Syrjinnän käsillä oloa on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I).

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 11 §:ssä säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 9 § mahdollistaa sellaisen oikeasuhtaisen erilaisen kohtelun, jonka tarkoituksena on yhdenvertaisuuden tosiasiallinen edistäminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vakiintuneesti korostanut, ettei perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee hyväksyttävien yhteiskunnallisten päämäärien vuoksi ihmisiä eri tavoin pyrittäessä esimerkiksi eri ryhmien tarpeita vastaavaan ja kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I.).

Ehdotettu lainmuutos turvaa yhdenvertaisuuden toteutumista. Toimeentulotukea saavien voidaan katsoa olevan haavoittuvassa asemassa suhteessa työssä käyvään väestöön, mutta myös suhteessa työttömyysetuuteen oikeutettuihin työttömiin. Vaikka työttömyysetuuteen oikeutetut työttömät ja toimeentulotukea saavat työttömät ohjautuisivat jatkossa kuntouttavaan työtoimintaan ja muihin palveluihin erilaisten suunnitelmien perusteella, olisi aktivointitiedon

säilyttäminen toimeentulotukea saavien osalta kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa perusteltua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Ilman aktivointiehdon säilyttämistä toimeentulotukea saavien mahdollisuus päästä palveluihin voisi vakavasti vaarantua.

Työllisyyden edistäminen ja oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Työllisyyden edistämismääräys merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien henkilöiden ryhmän muodostuminen (HE 309/1993 vp, s. 68/II, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2/I, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2). Sanamuotonsa mukaisesti perustuslain 18 § velvoittaa julkista valtaa kokonaisuutena ja koskee siten myös hyvinvointialueita ja kuntia. Käsitellessään ehdotusta kuntouttavasta työtoiminnasta annetuksi laiksi, perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 44/2000 vp, s. 2/I) esityksellä olevan selkeä asiayhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Valiokunnan mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla on myös asiallinen yhteys pyrkimykseen madaltaa työllistymisen yksilötason esteitä.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Edelleen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös viittaa etenkin palvelujen saatavuuden turvaamiseen. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalvetuihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II).

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, joka pyrkii torjumaan sosiaalista syrjäytymistä. Se on kuitenkin myös työllistymistä edistävä palvelu, jonka nimenomaisena tavoitteena on parantaa henkilön valmiuksia ja mahdollisuuksia päästä avoimille työmarkkinoille tai osallistua ammatilliseen koulutukseen taikka julkisiin työvoimapalveluihin. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on etuuden menettämisen tai alentamisen uhalla velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen sekä aktivointisuunnitelmassa sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan. Aktivointisuunnittelulla on siten yhtymäkohta myös perustuslain välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon sekä työttömyyden aikaisen perustoimeentuloturvan säännöksiin.

Lakiehdotuksessa ehdotetut muutokset eivät vaikuta henkilön oikeuteen saada työttömyysetuutta tai toimeentulotukea taikka muuta sosiaaliturvaetuutta. Ehdotettu muutos ei myöskään rajoita kuntouttavaan työtoimintaan oikeutettujen henkilöiden joukkoa.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 75/I) mukaan säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen,

menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Velvoite kohdistuu myös lainsäätäjään. Ehdotettu sääntelyratkaisu toteuttaa mainittua velvoitetta, sillä siinä turvataan perustuslain 19 §:ssä säädettyä oikeutta sosiaaliturvaan ja riittävin sosiaalipalveluihin. Lisäksi ehdotus toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus työhön.

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Lisäksi itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla (121.4 §). Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatu kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen (PeVL 34/2013 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa. Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että sosiaali- ja terveystaloudellisten rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta (PeVL 17/2021 vp, s. 23, PeVL 15/2018 vp, s. 23).

Lakiehdotuksessa ei esitetä uusia tehtäviä työvoimaviranomaisille tai hyvinvointialueille. Olemassa olevien tehtävien osalta monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioidaan kasvavan, mutta toisaalta laadittavien aktivointisuunnitelmien määrä vähenisi merkittävästi. Ehdotuksen ei siten arvioida vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta ja 2 momentin 1 ja 2 kohta, 5 §:n 2 momentti sekä 27 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta sekä 5 §:n 2 momentti laissa 399/2023, 3 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta laissa 937/2012 sekä 27 §:n 1 momentti laissa 399/2023 sekä
muutetaan 1 §, 2 §:n 1 ja 4–6 kohta, 3 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 kohta ja 3 §:n 2 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 momentti, 4 §, 5 §:n 4 momentti, 15 § sekä 28 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat, 1 §, 2 §:n 1 kohta, 3 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentin johdantokappale ja 5 momentti, 5 §:n 4 momentti sekä 15 § laissa 399/2023, 2 §:n 4 kohta laissa 1293/2002, 2 §:n 5 kohta laissa 1003/2002, 2 §:n 6 kohta laissa 937/2012, 3 §:n 4 momentti laissa 1103/2024, 4 § laissa 937/2012 ja 399/2023 sekä 28 §:n 1 momentti laissa 1314/2014, seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan työttömyyden perusteella työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *aktivointisuunnitelmalla* työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle työttömälle henkilölle työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jonka työvoimaviranomainen ja hyvinvointialue laativat yhdessä henkilön kanssa;

4) *työttömyysetuudella* työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua etuutta.

5) *työttömyysetuuteen oikeutetulla* henkilöä, joka saa työttömyysetuutta, ja työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöä;

6) *kulukorvauksella* kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle työttömyysetuuden saajalle työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla maksettavaa päiväkohtaista korvausta;

3 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle alle 25-vuotiaalle toimeentulotukea saavalle:

3) jolle on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu työnhakukeskustelu ja jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen.

Tätä lakia sovelletaan lisäksi aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle 25 vuotta täyttäneelle toimeentulotukea saavalle, jolle on aiemmin laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja:

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka edellä tarkoitettua suunnitelmaa ei ole vielä laadittu. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumissuunnitelman ajalta maksettu toimeentulotuki huomioon.

Tätä lakia sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen sellaiselle työttömyysetuuteen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle henkilölle, joka on ohjattu työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitetulla tavalla monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ja jonka kanssa laaditaan mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa tässä laissa tarkoitetun aktivointisuunnitelman.

4 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos tästä laista ei muuta johdu, kuntouttavan työtoiminnan ajalta myönnettävään työttömyysetuuteen, kulukorvaukseen, toimeentulotukeen sekä niitä koskevaan asiaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalaissa työttömyysetuudesta, kulukorvauksesta ja niitä koskevasta asiasta säädetään sekä mitä toimeentulotuesta annetussa laissa toimeentulotuesta ja toimeentulotukea koskevasta asiasta säädetään.

Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä viitataan työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen tai kulukorvaukseen, viittauksen katsotaan koskevan myös kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettavaa työttömyysetuutta ja kulukorvausta, jollei tästä laista muuta johdu.

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, sovelletaan, mitä työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), sosiaalihuoltolaissa (710/1982) sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään.

5 §

Aktivointisuunnitelman laatiminen

Hyvinvointialueen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että työvoimaviranomainen on tehnyt henkilön kanssa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukaisen työllistymissuunnitelman tai että työvoimaviranomainen on varannut edellä 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle henkilölle tilaisuuden työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun työnhakukeskusteluun. Jos työllistymissuunnitelmaa ei ole voitu tehdä tai tilaisuutta työnhakukeskusteluun varata sen johdosta, ettei henkilön työnhaku ole ollut voimassa, hyvinvointialueen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi.

15 §

Kuntouttava työtoiminta eräissä tapauksissa

Työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja, jos hyvinvointialue ja työvoimaviranomainen varattuaan henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioivat kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Ennen toiminnan järjestämistä on laadittava kuntouttavaa työtoimintaa koskeva aktivointisuunnitelma siten kuin 3 luvussa säädetään tai monialainen työllistymissuunnitelma siten kuin työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa säädetään. Henkilön on esitettävä kuntouttavaa työtoimintaa koskeva pyyntö hyvinvointialueelle.

28 §

Muutoksenhaku

Haettaessa muutosta tämän lain 10 tai 18 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on työttömyysetuuden osalta voimassa, mitä työttömyysturvalain 12 luvussa säädetään ja toimeentulotuen osalta voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaali- ja terveysministeri Kaisa Juuso

Laki

kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta ja 2 momentin 1 ja 2 kohta, 5 §:n 2 momentti sekä 27 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta sekä 5 §:n 2 momentti laissa 399/2023, 3 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta laissa 937/2012 sekä 27 §:n 1 momentti laissa 399/2023 sekä *muutetaan* 1 §, 2 §:n 1 ja 4–6 kohta, 3 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 kohta ja 3 §:n 2 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 momentti, 4 §, 5 §:n 4 momentti, 15 § sekä 28 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 1 §, 2 §:n 1 kohta, 3 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentin johdantokappale ja 5 momentti, 5 §:n 4 momentti sekä 15 § laissa 399/2023, 2 §:n 4 kohta laissa 1293/2002, 2 §:n 5 kohta laissa 1003/2002, 2 §:n 6 kohta laissa 937/2012, 3 §:n 4 momentti laissa 1103/2024, 4 § laeissa 937/2012 ja 399/2023 sekä 28 §:n 1 momentti laissa 1314/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain tarkoitus

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan *pitkään jatkuneen* työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan työttömyyden perusteella *työttömyysetuutta* tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *aktivointisuunnitelmalla* pitkään työttömänä olleelle henkilölle työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *aktivointisuunnitelmalla* työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle työttömälle henkilölle työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan

parantamiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jonka työvoimaviranomainen ja hyvinvointialue laativat yhdessä henkilön kanssa;

4) *työmarkkinatuella* työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua tukea;

5) *työmarkkinatukeen* oikeutetulla henkilöllä, joka saa työmarkkinatukea, ja työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöä;

6) *kulukorvauksella* kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla työmarkkinatuen saajalle työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla maksettavaa päiväkohtaista korvausta;

parantamiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jonka työvoimaviranomainen ja hyvinvointialue laativat yhdessä henkilön kanssa;

4) *työttömyysetuudella* työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua etuutta;

5) *työttömyysetuuteen* oikeutetulla henkilöllä, joka saa *työttömyysetuutta*, ja työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöä;

6) *kulukorvauksella* kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla *työttömyysetuuden* saajalle työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla maksettavaa päiväkohtaista korvausta;

3 §

Soveltaisala

Tätä lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle alle 25-vuotiaalle *työmarkkinatukeen* oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle:

1) jolle on laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana;

2) jolle on laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on saanut työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n mukaisen työttömyyspäivärahauden ajan työttömyyspäivärahaa; taikka

3) jolle on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu työnhakukeskustelu ja jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden

3 §

Soveltaisala

Tätä lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle alle 25-vuotiaalle toimeentulotukea saavalle:

(kumotaan 1 momentin 1 kohta)

(kumotaan 1 momentin 2 kohta)

3) jolle on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu työnhakukeskustelu ja jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen.

Tätä lakia sovelletaan lisäksi aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle 25 vuotta täyttäneelle toimeentulotukea saavalle, jolle on aiemmin laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja:

(kumotaan 2 momentin 1 kohta)

(kumotaan 2 momentin 2 kohta)

aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuaan toimeentulotukeen.

Tätä lakia sovelletaan lisäksi aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle 25 vuotta täyttäneelle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jolle on aiemmin laadittu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja:

1) joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä;

2) joka on työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:n mukaisen työttömyyspäivärahaikauden jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä; taikka

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka edellä tarkoitettua suunnitelmaa ei ole vielä laadittu. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumissuunnitelman ajalta maksettu työmarkkinatuki ja toimeentulotuki huomioon.

Tätä lakia sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen sellaiselle 1 ja 2 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka on ohjattu työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitettulla tavalla monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ja jonka kanssa laaditaan mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa tässä laissa tarkoitettua aktivointisuunnitelman.

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka edellä tarkoitettua suunnitelmaa ei ole vielä laadittu. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumissuunnitelman ajalta maksettu toimeentulotuki huomioon.

Tätä lakia sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen sellaiselle työttömyysetuuteen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle henkilölle, joka on ohjattu työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitettulla tavalla monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ja jonka kanssa laaditaan mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa tässä laissa tarkoitettua aktivointisuunnitelman.

4 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos tästä laista ei muuta johdu, kuntouttavan työtoiminnan ajalta myönnettävään

4 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos tästä laista ei muuta johdu, kuntouttavan työtoiminnan ajalta myönnettävään työttömyysetuuteen, kulukorvaukseen,

työmarkkinatukeen, kulukorvaukseen, toimeentulotukeen sekä niitä koskevaan asiaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalaissa työmarkkinatuesta, kulukorvauksesta ja niitä koskevasta asiasta säädetään sekä mitä toimeentulotuesta annetussa laissa toimeentulotuesta ja toimeentulotukea koskevasta asiasta säädetään.

Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä viitataan työttömyysturvalain mukaiseen työmarkkinatukeen tai kulukorvaukseen, viittauksen katsotaan koskevan myös kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettavaa työmarkkinatukea ja kulukorvausta, jollei tästä laista muuta johdu.

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, sovelletaan, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), sosiaalihuoltolaissa (710/1982) sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään.

toimeentulotukeen sekä niitä koskevaan asiaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalaissa *työttömyysetuudesta*, kulukorvauksesta ja niitä koskevasta asiasta säädetään sekä mitä toimeentulotuesta annetussa laissa toimeentulotuesta ja toimeentulotukea koskevasta asiasta säädetään.

Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä viitataan työttömyysturvalain mukaiseen *työttömyysetuuteen* tai kulukorvaukseen, viittauksen katsotaan koskevan myös kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettavaa *työttömyysetuutta* ja kulukorvausta, jollei tästä laista muuta johdu.

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, sovelletaan, mitä *työllistymisen monialaisesta edistämisestä* annetussa laissa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), sosiaalihuoltolaissa (710/1982) sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään.

5 §

Aktivointisuunnitelman laatiminen

Työvoimaviranomainen on velvollinen viipymättä saatuaan asiasta tiedon Kansaneläkelaitokselta aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi henkilölle, joka täyttää 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan tai 2 momentin 1 tai 2 kohdan edellytykset.

Työvoimaviranomaisen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että henkilön kanssa on tehty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukainen työllistymissuunnitelma. Hyvinvointialueen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että työvoimaviranomainen on tehnyt henkilön kanssa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukaisen

5 §

Aktivointisuunnitelman laatiminen

(kumotaan 2 momentti)

Hyvinvointialueen tulee ennen toimenpiteiden aloittamista varmistua, että työvoimaviranomainen on tehnyt henkilön kanssa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:n mukaisen työllistymissuunnitelman tai että työvoimaviranomainen on varannut edellä 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulle henkilölle tilaisuuden työvoimapalveluiden

työllistymissuunnitelman tai että työvoimaviranomainen on varannut edellä 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulle henkilölle tilaisuuden työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun työnhakukeskusteluun. Jos työllistymissuunnitelmaa ei ole voitu tehdä tai tilaisuutta työnhakukeskusteluun varata sen johdosta, ettei henkilön työnhaku ole ollut voimassa, hyvinvointialueen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi.

järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun työnhakukeskusteluun. Jos työllistymissuunnitelmaa ei ole voitu tehdä tai tilaisuutta työnhakukeskusteluun varata sen johdosta, ettei henkilön työnhaku ole ollut voimassa, hyvinvointialueen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi.

15 §

Kuntouttava työtoiminta eräissä tapauksissa

Työmarkkinatukeen oikeutetulle tai työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle tai työttömyyspäivärahaa saavalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja, jos hyvinvointialue ja työvoimaviranomainen varattuaan henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioivat kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Ennen toiminnan järjestämistä on laadittava kuntouttavaa työtoimintaa koskeva aktivointisuunnitelma siten kuin 3 luvussa säädetään tai monialainen työllistymissuunnitelma siten kuin työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa säädetään. Henkilön on esitettävä kuntouttavaa työtoimintaa koskeva pyyntö työvoimaviranomaiselle tai hyvinvointialueelle.

27 §

Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus

Kansaneläkelaitos toimittaa työvoimaviranomaiselle tiedot henkilöistä,

15 §

Kuntouttava työtoiminta eräissä tapauksissa

Työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja, jos hyvinvointialue ja työvoimaviranomainen varattuaan henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioivat kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Ennen toiminnan järjestämistä on laadittava kuntouttavaa työtoimintaa koskeva aktivointisuunnitelma siten kuin 3 luvussa säädetään tai monialainen työllistymissuunnitelma siten kuin työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa säädetään. Henkilön on esitettävä kuntouttavaa työtoimintaa koskeva pyyntö hyvinvointialueelle.

27 §

Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus

(kumotaan 1 momentti)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

jotka työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan maksupäivien osalta täyttävät 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdissa tai 2 momentin 1 tai 2 kohdissa säädetty edellytykset aktivointisuunnitelman tekemiselle. Tiedot tulee toimittaa mainittujen edellytysten täyttymistä seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä.

28 §

Muutoksenhaku

Haettaessa muutosta tämän lain 10 tai 18 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on työmarkkinatuen osalta voimassa, mitä työttömyysturvalain 12 luvussa säädetään ja toimeentulotuen osalta voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa säädetään.

28 §

Muutoksenhaku

Haettaessa muutosta tämän lain 10 tai 18 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on työttömyysetuuden osalta voimassa, mitä työttömyysturvalain 12 luvussa säädetään ja toimeentulotuen osalta voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20