

Asia: VN/23400/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

1. Järjestämisvastuun siirtoon liittyvät muutokset

a) Näkemyksenne asiakastietojen käsittelyä, käyttöoikeuksia, tiedonsaantioikeuksia sekä työvoimaviranomaisen hankkimia lisäosia koskevan sääntelyn täsmentämisestä

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta: 112 §, 114 §, 120 §, 120 a § ja 125 §,

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaannpanosta annetun lain muuttamisesta: 14 §,

Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 ja 13 §:n muuttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta):

Hallituksen esityksessä HE 207/2022 vp on kuvattu työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille siirtyviä tehtäviä sovellettaessa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004 (ns. perusasetus) ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 987/2009 (ns. täytäntöönpanoasetus).

Tehtävät liittyvät työttömiin, jotka lähtevät työnhakuun toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin taikka saapuvat Suomeen toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä. Työvoimaviranomaisten tehtävänä on antaa näissä rajat ylittävään työnhakuun liittyvissä tilanteissa perusasetuksen ja täytäntöönpanoasetuksen sekä työttömyysturvalain nojalla tietoja työnhakijoista suomalaisille työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle sekä ulkomaan viranomaisille. EU-maiden laitosten välillä tietoja siirretään sähköisesti EESSI-järjestelmässä (Electronic Exchange of Social Security Information) RINA-käyttöliittymässä.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 13 luvussa säädetään asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. Luku sisältää säännökset muun muassa työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten ja palveluntuottajien tiedonsaantioikeuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että mikäli perusasetuksen ja täytäntöönpanoasetuksen mukaisten työnhakutilanteiden käsittely ja tietojenvaihto EESSI-järjestelmässä on tarkoitus keskittää jollain tasolla valtakunnallisesti, tulee varmistaa, että säännökset mahdollistavat näiden tehtävien keskittämisen ja tarvittaessa täydentää sääntelyä tältä osin.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää suotavana, että esityksessä painotettaisiin sitä, että käyttöoikeuden myöntäminen asiakastietojärjestelmiin kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle tulee liittyä henkilön virkatehtävien hoidossa tarvitsemiin välttämättömiin tietoihin.

b) Näkemyksenne siirtävistä sopimuksista sekä tuki- ja korvauspäätöksistä

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta annetun lain muuttamisesta 10 ja 11 §):

-

c) Näkemyksenne valtiolta kuntaan siirtynyttä henkilöstöä koskevaan muutosehdotukseen

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta annetun lain muuttamisesta 6 §):

-

d) Näkemyksenne muista järjestämisvastuun siirtoon liittyvistä ehdotuksista:

Järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuutta sopia työvoimaviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä kuntalain 54 §:n mukaisesti laajennettaisiin koskemaan järjestämislain lisäksi muussa laissa työvoimaviranomaiselle säädettyjä tehtäviä. Muutos mahdollistaisi sen, että järjestämisvastuussa oleva työvoimaviranomainen voisi sopimuksella antaa esimerkiksi työttömyysturvalain mukaan työvoimaviranomaisen toimivaltaan kuuluvan työvoimapoliittisen lausunnon antamisen työllisyysalueen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan tehtäväksi. Työvoimaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat työttömyysturvalain mukaiset tehtävät ovat kiinteässä yhteydessä työnhakijan palveluprosessiin, joten muutos edistäisi toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä ja sujuvoittaisi asiakaspalvelua.

Työttömyysturvalakiin sisältyvää työvoimaviranomaisen määritelmäsäännöstä tarkistettaisiin vastaamaan järjestämislakiin ehdotettua muutosta, jonka mukaan myös muussa kuin järjestämislaissa työvoimaviranomaiselle säädettyjä tehtäviä voitaisiin sopimuksella antaa toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Työvoimaviranomaisen määritelmää täydennettäisiin siten, että myös edellä mainitun sopimuksen perusteella tehtävää hoitavaa viranhaltijaa pidetään työvoimaviranomaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa edellä ehdotettuja muutoksia työnhakijan palveluprosessin ja työttömyysturvalain mukaisten tehtävien tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja asiakaspalvelun sujuvoittamiseksi.

2. Työnhakijan palveluprosessiin ehdotettavat muutokset

Näkemyksenne työnhakijan palveluprosessiin ehdotettavista muutoksista

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 32 §, 33 §, 44 - 47§ ja vastaavat muutokset laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta 2 luvun 6 §, 3 luvun 3 - 6 §):

Voimassa olevan sääntelyn mukaan työnhakijalle, jonka työnhaku on päättymässä kuukauden kuluessa, ei järjestetä työnhakukeskustelua eikä täydentävää työnhakukeskustelua eikä myöskään aseteta työnhakuvelvollisuutta. Työnhakijan palveluprosessia muutettaisiin siten, että työnhakijoille, joiden työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa, ei pääsääntöisesti järjestettäisi työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja, ellei työnhakijan palvelutarve edellyttäisi keskustelujen järjestämistä. Lisäksi edellytettäisiin, että työnhakijan työttömyys päättyy vähintään kolmen kuukauden ajaksi. Työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja ei järjestettäisi myöskään niille työnhakijoille, jotka ovat kolmen kuukauden kuluessa aloittamassa varusmies- tai siviilipalveluksen tai perhevapaan, jonka kesto on vähintään kolme kuukautta. Esityksen mukaan soveltamisessa ei sinällään olisi merkitystä sillä, aikooko työnhakija päättää työnhakunsa vai jatkaako hän työnhakijana työn tai opintojen alkaessa. Esityksessä todetaan, että muutoksella pyrittäisiin siihen, että resursseja voitaisiin kohdentaa paremmin työnhakijoiden palvelutarpeiden edellyttämällä tavalla. Resurssien tarkoituksenmukainen ja asiakaslähtöinen käyttö sekä yksilöllisen ja henkilökohtaisen palvelutarpeen huomioiminen on tärkeää ja kannatettavaa.

Esityksestä käy myös ilmi, että jos työnhakijan aiemmin ilmoittama työttömyyden päättymisen ei toteutuisikaan ilmoitetulla tavalla ja työnhakijalle olisi jäänyt keskusteluja järjestämättä tämän vuoksi, hänelle tulisi järjestää täydentävät työnhakukeskustelut ja työnhakukeskustelut kuten ne olisi tullut järjestää jo aiemmin.

Esityksestä käy ilmi, että ehdotetun muutoksen piirissä oleville työnhakijoille tulisi järjestää alkukeskustelu, ja vaikka työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut voitaisiin jättää mainituissa tilanteissa toteuttamatta, työnhakijalla säilyisi velvollisuus edistää työllistymistään sen ajan, kun hän on asiakkaana työ- ja elinkeinotoimistossa (vuoden 2025 alusta lukien työvoimaviranomaisessa) ja kuuluu työttömyysturvajärjestelmän piiriin. Tämä tarkoittaisi työnhakuvelvollisuuden asettamista työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ja sen toteutumisen seuranta. Työnhakuvelvollisuutta asetettaessa otettaisiin huomioon työnhakijan mahdollisuudet työllistyä lyhytkestoiseen työhön ennen työttömyyden päättymistä tai varusmies- tai siviilipalveluksen tai perhevapaan alkamista. Työnhakuvelvollisuutta voisi näissä tilanteissa täyttää myös hakemalla alle kaksi viikkoa kestävää työsuhteessa tehtävää työtä. Haettavien työmahdollisuuksien määrää voitaisiin myös alentaa tai jättää hakuvelvollisuus kokonaan asettamatta laissa säädetyillä perusteilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää alkuhaastattelun järjestämistä ja työnhakuvelvollisuutta mainituissa tilanteissa tarkoituksenmukaisena, koska kolme kuukautta on verraten pitkä aika ja sen aikana voi olla mahdollisuus työllistyä lyhytkestoiseen työhön. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin ehdotetun muutoksen piirissä oleville työnhakijoille palvelutarpeen mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että Suomi erottuu kansainvälisissä vertailuissa maana, jossa on verrattain pitkät etuuskautet maksukaudet vähäisillä velvoitteilla, ja nyt ehdotettavien muutosten arvioidaan vahvistavan edelleen tätä suuntausta. Myös sosiaaliturvakomitean työssä on tunnustettu, että etuuskautet ja palveluiden vahvempaa kytköstä ja palveluiden velvoittavuutta ja henkilökohtaisten tapaamisten määrää tulisi pikemminkin lisätä kuin vähentää.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan muutoksen piirissä olevat työnhakijat voisivat pitää työnhakunsa voimassa, ja että viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa ei olla otettu kantaa siihen, millaisia viranomaisvaikutuksia muutoksen piirissä olevien henkilöiden työttömyysetuudelta poistumisen seuranta aiheuttaa. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, että muutoksen piirissä olevan henkilöryhmän kohdalla työttömyysetuuden maksamisen mahdollistava myönteinen työvoimapolitiittinen lausunto annettaisiin määräajaksi, eli siihen saakka kun hakijan ilmoitukseen perustuva työttömyys olisi päättyvässä.

Esityksestä ei sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan käy yksiselitteisesti ilmi, mitä tapahtuisi, jos henkilö ilmoittaisi tai esittäisi selvityksen työn alkamisajankohdan siirtymisestä myöhemmäksi kuin hän on alun perin ilmoittanut. Epäselväksi jää, voisiko ilmeisesti järjestettävän työnhakukeskustelun jälkeen ehdotuksessa tarkoitettu kolmen kuukauden kausi alkaa uudelleen näissä tilanteissa silloin, jos kyse ei ole työttömyysturvalakiin ehdotetun uuden seuraamuksen piiriin kuuluvasta tilanteesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotusta, että muutosta ei sovellettaisi työnhakijoihin, jotka ovat ilmoituksensa mukaan siirtymässä eläkkeelle. Rajoitus on työurien pidentämisen kannalta kannatettava. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi ehdotetun työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 3 momenttia koskevan muutosehdotuksen yksityiskohtaisia perusteluita täydennettäisiin kannanotolla, joka koskee siirtymistä työttömyydestä hoitovapaalle, jonka ajalta maksettaisiin kotihoidon tukea.

On todettu, että työttömyys itsessään heikentää terveyttä ja pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti työkykyä heikentäviä sairauksia. Esityksessä kuvatun seurannan perusteella ei suoraan ilmene kuinka moni asiakkaista on seurannan aikana ohjattu sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin. Alkuhaastattelujen määrän tuplaantuminen kuukausitasolla on todennäköisesti lisännyt ohjauksia sosiaali- ja terveyspalveluihin ja työ- ja toimintakyvyn selvityksiin, erityisesti mikäli henkilön työkyvyllä on arveltu olevan vaikutusta työnhakuun tai haettavien työmahdollisuuksien määrään.

Nyt ehdotettujen muutosten vaikutusta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin ohjaamiseen on vaikea tarkemmin arvioida. Esitetyn muutoksen piiriin kuuluva kohderyhmä koostuu niistä asiakkaista, joiden palvelutarve on pieni ja heillä on jo tiedossaan työttömyyden päätyminen tai siirtyminen työmarkkinoiden ulkopuolelle. Koska seurannan mukaan kaikkia lain edellyttämiä toimenpiteitä ei ole kyetty järjestämään, on mahdollista, että nyt mainitulle kohdejoukolle ei ole nykymallissakaan järjestetty lain edellyttämiä työnhakukeskusteluja palvelutarpeen arviointeineen ja täydentäviä työnhakukeskusteluja, jolloin nyt ehdotettu muutos olisi vähäinen myös palveluohjausten osalta. Toisaalta voi myös olla, että mainitulle kohdejoukolle on työnhakukeskusteluja järjestetty, jolloin asiakastyön ja resurssien käytön uudenlainen painotus ohjaisi asiakastyön pidempään työttömänä olleisiin, joilla todennäköisesti olisi enemmän erilaisia palvelutarpeita. Jälkimmäisessä tilanteessa myös sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarve oletettavasti nykyisestäään kasvaisi. Tämän johdosta sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin ohjaamista seurattaisiin ja vaikutuksia arvioitaisiin jatkossa systemaattisesti sekä alueellisella että valtakunnallisella tasolla.

3. Muut ehdotettavat muutokset

a) Näkemyksenne työttömyysturvalakiin sisältyvistä muutoksista:

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi, jos hän aiheuttaa itse sen, ettei hänelle järjestetä työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla. Korvaukseton määräaika asetettaisiin tämän säännöksen perusteella, jos työttömyyden päättymistä koskevat työnhakijan ilmoittamat tiedot osoittautuvat myöhemmin perättömiksi eikä palveluita ole järjestetty työnhakijan ilmoittamien tietojen takia. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna ehdotettua säännöstä ottaen huomioon, että työttömyysturvan tarkoitus on tukea pääsyä tai paluuta työmarkkinoille.

Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n 4 momentin 1 kohdassa olevat säännösviittaukset kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin korjattaisiin vastaamaan vuoden 2025 alusta voimaan tulevaa saman nimistä lakia. Muutos on luonteeltaan tekninen ja välttämätön, jotta työmarkkinatuen rahoitussäännökset toimivat tarkoitetulla tavalla. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö tuo esille, että 4 momentissa viitataan lapsikorotukseen. Lapsikorotusta koskeva säännös on kumottu työttömyysturvalaista 1.1.2024 voimaan tulleen lailla ja lapsikorotusta maksetaan 31.3.2024 asti. Viittaus lapsikorotukseen on poistettava työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n 4 momentista ja sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa luonteeltaan teknisen muutoksen tekemistä ehdotetun esityksen yhteydessä.

b) Muut mahdolliset näkemyksenne esitysluonnoksesta:

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettujen muutosten seuranta on tarkoitus toteuttaa osana palvelumallin seurantaa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että seuranta järjestetään tavalla, joka mahdollistaa nyt ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 3 momenttia koskevan muutosehdotuksen vaikutusten seurannan niin, että muutoksen kohderyhmän kohdalla pystytään arvioimaan työnhaun tuen vähentämisen vaikutusta siihen kuuluvien henkilöiden työllisyyteen ja taloudelliseen tilanteeseen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaiset ehdotetut muutokset työvoimapalveluiden toimeenpanoon olisivat suhteellisen pieniä. Muutosten piiriin kuuluvan verrattain pienen kohderyhmän työttömyys olisi päättyessä ja heidän palvelutarpeensa arvioidaan vähäiseksi. Vapautuva resurssi olisi mahdollista kohdentaa vaikeammin työllistyville asiakkaille, mikä osaltaan voisi parantaa työllisyyttä. Esityksen työllisyysvaikutukset arvioidaan kuitenkin vähäisiksi, jolloin myös vaikutukset etuusmenoihin jäisivät pieniksi.

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä

Muutoksessa täsmennettäisiin sitä, että johtoryhmien vähimmäismäärän lisäksi todettaisiin myös hyvinvointialueen toimialueelle muodostettavien johtoryhmien enimmäismäärä, joka vastaisi alueen työvoimapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevien työvoimaviranomaisten lukumäärää. Lisäksi selkeytettäisiin johtoryhmän asettamista ja johtavan henkilön nimeämistä tilanteessa, jossa johtoryhmään kuuluisi useampi kuin yksi työvoimaviranomainen.

Johtoryhmien asettaminen kuuluu lain mukaan työvoimaviranomaisten toimivaltaan, mutta niissä on kuitenkin oltava sekä hyvinvointialueen että Kansaneläkelaitoksen edustus ja niistä on neuvoteltava näiden tahojen kanssa. Alustavien tietojen mukaan useiden hyvinvointialueiden alueelle on muodostumassa useampia työllisyysalueita. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että riskinä on se, että yhden hyvinvointialueen sisälle muodostuu useita johtoryhmiä. Tämä voi tuoda hyvinvointialueelle ja Kelalle ylimääräistä työtä sekä lisähaasteita yhdenvertaisten palvelujen, yhdenmukaisten toimintamallien ja palveluketjujen rakentamisessa erityisesti monialaisten palvelujen ja niitä käyttävien asiakkaiden osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi pykälän muuttamista siten, että jokaisen hyvinvointialueen toimialueella olisi vain yksi johtoryhmä ja työvoimaviranomaiset sopivat johtoryhmän asettavasta ja johtavan henkilön nimeävästä työvoimaviranomaisesta.

Laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta:

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain 6 ja 11 §:n muuttamisesta annetun lain 6 ja 11 §:ää ehdotetaan muutettaviksi. Esitysluonnoksen sivuilla 47–48 todetaan, että 6 §:n 1 ja 2 momentissa toimivaltaiseksi viranomaiseksi on määritelty työvoimapalveluiden järjestämislaissa tarkoitettu kunta tai kuntayhtymä, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä. Esitysluonnoksen mukaan toimivaltainen viranomainen muutettaisiin viittaukseksi järjestämislaissa tarkoitettuun

työvoimaviranomaiseen. Muutos liittyy järjestämislain 13 §:n 2 momenttiin ehdotettuun muutokseen. Vastaava muutos tehtäisiin 11 §:n 5 momentin johdantokappaleeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluja tulisi korjata siten, että toimivaltaisen viranomaisen sijaista perusteluissa viitattaisiin toimivaltaisen viranomaisen nimeämään laitokseen sekä perusasetuksessa ja täytäntöönpanoasetuksessa tarkoitettuun työvoimaviranomaiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 §:n mukaisesti kyseisissä EU-asetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää vielä yleisenä kommenttina, että sosiaali- ja terveysministeriössä on tunnistettu tarve täsmentää työ- ja elinkeinoviranomaisen oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja henkilöasiakkaasta terveydenhuollon viranomaisille erityisesti tilanteissa, joissa TE-viranomainen ohjaa henkilöasiakkaan terveydenhuoltoon terveydentilan tai työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi. TE-viranomaisen oikeudesta vastaanottaa asiakkaan terveystarkastukseen liittyviä salassa pidettäviä tietoja on säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:ssä. Laissa ei kuitenkaan ole säännöstä TE-viranomaisen henkilöasiakkaan salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta terveydenhuoltoon. Luovutussäännöksen yhteydessä tulisi tarkemmin määritellä, mitä tietoja terveydenhuoltoon on tarpeellista luovuttaa. Luovutussäännösten täsmentäminen olisi tärkeää viranomaisten välisen tiedonvaihdon sujuvoittamiseksi ja se tulisi ottaa huomioon asiaa koskevissa muutoshankkeissa.

Heinonen Jaana
Sosiaali- ja terveysministeriö