

Asia: VN/698/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?**

Esityksen tarkoitusta uudistaa työttömien palveluita siten, että työnhakijalle tarjotaan aikaisempaa yksilöllisempää palvelua ja tukea, on pidettävä tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena. Tämän voidaan osaltaan katsoa tukevan työnhakijoiden ohjautumista heille sopiviin palveluihin ja etuuksiin ja estävän asiakkaan ajautumista esimerkiksi pelkästään pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan. Lausuttavana olevassa esityksessä esitetään muutoksia palvelun ydinprosessiin. On kuitenkin huomattava, että tarjottavien palveluiden sisältöön tai määrään ei esityksessä ehdoteta muutoksia.

Toiminnan vaikuttavuuden kannalta keskeistä olisi varmistaa, että työ- ja toimintakyvyltään syystä tai toisesta rajoittuneet asiakkaat tai esimerkiksi nuoret eivät sulkeudu pois työttömyysturvan piiristä jo työnhaun alkuvaiheessa lisääntyneiden velvoitteiden vuoksi. Käytännössä tulisi myös varmistaa, että asiakkaiden olisi mahdollista tosiasiallisesti päästä esimerkiksi työkykyä selvittäviin tutkimuksiin, joiden kautta asiakkaalle voidaan tarjota hänen työ- ja toimintakyk्याän vastaava ensisijainen etuus tai palvelu. Nykyisellään on ryhmä asiakkaita, jotka ovat pitkäaikaisesti yksinomaan toimeentulotuella sen vuoksi, ettei terveydentilaa tai toimintakykyä ole saatu selvitettyä asianmukaisesti.

#### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?**

Esityksellä saattaa olla jossain määrin vaikutuksia toimeentulotuen kustannuksiin lisäävästi niissä tilanteissa, joissa asiakas jo työnhaun alkuvaiheessa laiminlyö työnhakijan velvollisuuksiaan siten, että niillä on vaikutusta työttömyysetuuden saamisedellytyksiin.

**Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset viranomaisten toimintaan (ml. resursseja koskevat asiat)?**

Toimeentulotukilainsäädännöllä on yhteys työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään. Sen vuoksi seuraamuksiin tehtävillä muutoksilla on vaikutusta välillisesti myös Kelan toimintaan perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Asiakkaalla on oikeus toimeentulotukeen, jos hän ei esimerkiksi toimeentulotukeen nähden ensisijaisella työttömyysturvalla kykene turvaamaan elantonsa. Toimeentulotukilain 2 a § ja 10 §:n mukaisissa tilanteissa asiakkaan perustoimeentulotuen perusosaa voidaan kuitenkin alentaa, jos hän ei esimerkiksi ilmoittaudu työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi työttömäksi työnhakijaksi, ei pidä työnhakuaan voimassa, kieltäytyy perusteetta esimerkiksi hänelle tarjotusta työstä, aktivointisuunnitelman laatimisesta tai kuntouttavasta työtoiminnasta. Toimeentulotukilain viimesijaisuus huomioiden Kela pitää tarkoituksenmukaisena, että työttömyysturvan kulloinenkin seuraamusjärjestelmä olisi yhdenmukainen toimeentulotukilain 2 a §:n ja 10 §:n alentamisen kriteerien kanssa siten, että työttömyysturvassa sanktoidun toiminnan perusteella olisi mahdollista alentaa harkinnalla tarvittaessa myös perusosaa. Muunlainen ratkaisu aiheuttaa tulkintaongelmia toimeentulotuen toimeenpanossa ja asiakkaan kannustin turvata elantonsa työttömyysturvan tai työllistymisen kautta heikkenee, jos hän voi siirtyä työttömyysturvan epäämisen vuoksi toimeentulotuen asiakkaaksi ilman mahdollisuutta harkita sanktioita. Vaikuttaisi siltä, että esimerkiksi esitykseen sisältyvän uuden työnhakuvelvoitteen laiminlyönti ei olisi seikka, jonka nojalla hakijan toimeentulotuen perusosaa voitaisiin toimeentulotukilain 10 § perusteella alentaa. On tärkeää, että asiakas pysyy ensisijaisen järjestelmän piirissä ja on siten oikeutettu tarvitsemiinsa palveluihin.

**Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?**

-

**Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakijan palveluprosessista?**

Nykyistä yksilöllisempi palvelutarpeen arvio ja ohjaus työnhaun alkuvaiheessa, lyhyemmät korvauksettomat määrääjat sekä työnhakijan muistuttaminen työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä ennen työttömyysturvaseuraamuksen asettamista voivat osaltaan vähentää tarvetta toimeentulotuen hakemiselle. Toisaalta esityksen lähtökohtana on kuitenkin henkilökohtainen ja paikan päällä tapahtuva varsin tiivistahtinen asiointi. Tämä voi olla seikka, jonka vuoksi toimintakyvyltään rajoittuneet tai erilaisista elämänhallinnan ongelmista kärsivät asiakkaat menettävät oikeuden työttömyysturvaan jo varsin lyhyen ajan kuluessa.

Esityksen mukaan lähtökohdaksi on otettu se, ettei TE-hallinnon asiakkaalle matkakuluja, joita työnhakijalle aiheutuu asioinnista työ- ja elinkeinotoimistossa tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan toimipaikassa, lähtökohtaisesti korvata. Ottaen huomioon, että asiointiin laiminlyönnit on sanktioitu, tulisi yhdenvertaisuuden ohella ottaa huomioon hakijan taloudellisen tilanteen asettamat mahdolliset käytännön esteet saapua henkilökohtaisesti haastatteluihin esimerkiksi silloin, kun matkat ovat erityisen pitkiä ja julkinen liikenne heikkoa.

Esityksen mukaan asiakkaan palvelutarpeen arviointia tarkennettaisiin esimerkiksi hankkimalla työnhakijalle työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja sekä muita asiantuntija-arviointeja. Esityksessä todetaan, että työnhakijan työ- ja toimintakykyä voitaisiin tarvittaessa arvioida yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa. Vastaavasti työnhakijan osaamisen kehittämiseen liittyvää yhteistyötä voitaisiin tehdä koulutuspalvelujen tuottajien kanssa. Kelan näkemyksen mukaan osatyökykyisen työttömän kohdalla tulisi palvelutarpeen arvioinnissa koota tiedot asiakkaan työkyvystä ja sitä rajoittavista tekijöistä aiempien tutkimusten, kuntoutus -ja työllistymistoimenpiteiden kautta. Ennen kuin TE-asiantuntija lähettää asiakkaan uusiin tutkimuksiin tai arviointeihin, tulisi TE-toimiston konsultoida sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuspalvelujen tuottajien lisäksi myös esimerkiksi Kelan kuntoutusasiantuntijaa. Näin prosessissa toteutettaisiin monialaista ja tiivistä yhteistyötä asiakkaan hyväksi.

Esityksessä ei ole määritelty, mitä kuntoutuksella tarkoitetaan, mikä voi aiheuttaa hankaluuksia lain soveltamisessa. Kuntouksen järjestäjätahoja on monia ja kuntoutuspalvelut ovat sisällöltään ja kestoiltaan erilaisia.

JTYPL 2 luvun 6 §:ssä säädettäisiin, että 5 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettua täydentävää työnhakukeskustelua ei järjestetä, jos työnhakija on esimerkiksi arviolta yli kuukauden kestävässä kuntoutuksessa. Toisaalta 2 luvun 5 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan henkilöasiakkaalle järjestetään täydentäviä työnhakukeskusteluja tämän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla. Kelan näkemyksen mukaan täydentävät työnhakukeskustelut voisivat monessa tilanteessa olla hyödyllisiä myös yli kuukauden kestävässä kuntoutuksessa oleville. Siten Kela pitää tärkeänä, että heille myös tosiasiallisesti järjestetään 2 luvun 5 §:n 2 momentin 4 kohdan mahdollistamia täydentäviä työnhakukeskusteluja silloin, kun heidän palvelutarpeensa sitä edellyttää. Tämä edellyttää riittävää resursointia.

Esityksen mukaan kuukautta ennen kuntoutuksen arvioitua päättymistä työnhakija kutsuttaisiin työnhakukeskusteluun ja kahteen täydentävään työnhakukeskusteluun. Tarkoituksena on, että työnhakijalla olisi mahdollisuus löytää työtä ja tieto alkavasta työstä jo ennen kuntoutuksen päättymistä tai hyvin pian sen jälkeen. Kelan näkemyksen mukaan työnhakukeskusteluja tulisi tarvittaessa järjestää asiakkaalle jo aiemmin kuntoutuksen aikana. Työnhakukeskusteluissa voitaisiin käydä läpi kuntoutusprosessin edistymistä sekä selvittää, millä työllistymistä edistävillä palveluilla tuettaisiin asiakasta kuntoutuksen lisäksi kohti työelämää.

Aina ei ole täysin yksiselitteistä, mikä kuntoutuksen kesto on. Esimerkiksi Kelan ammatillisen kuntoutuksen kokonaisuus voi koostua useista palveluista. Esityksestä tulisi käydä ilmi, lasketaanko näiden palveluiden kestot tuolloin yhteen ja miten kuntoutuksen kesto arvioidaan tilanteessa, jossa asiakas osallistuu jaksotettuun ammatillisen kuntoutuksen palveluun, jossa palvelun kokonaiskesto on esimerkiksi puoli vuotta mutta eri jaksojen välissä on vaikkapa kahden viikon taukoja. On myös palveluita, joissa varsinainen palvelu on jo toteutettu, mutta palvelun seurantavaihe on vasta useamman kuukauden jälkeen. Niin ikään esityksestä tulisi käydä ilmi, miten JTYPL:n säännöstä sovelletaan tilanteessa, jossa asiakas käy kuntoutuspsykoterapiassa tai muussa terapiassa kerran viikossa vuoden ajan. Kelan näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että eri tahojen palveluja toteutettaisiin limittäin.

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessista?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien palveluprosessista?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuudesta?**

Lähtökohtaisesti työnhakuvelvoitteen nykyistä konkreettisempaa määrittelyä voidaan pitää kannatettavana. Ehdotettujen muutosten myötä työnhakuvelvollisuus ja siten työttömyysetuuden vastikkeellisuus kohdistuisivat työnhakijoihin aiempaa yhdenmukaisemmin.

Esityksen mukaan lähtökohtana olevaa työnhakuvelvollisuutta olisi mahdollista poikkeuksellisesti alentaa yksilöllisen harkinnan perusteella. Lisäksi joissakin tilanteissa työnhakuvelvollisuus olisi suoraan lain nojalla vähäisempi tai sitä ei asetettaisi lainkaan. On kannatettavaa, että työnhakuvelvollisuus ei ole liian kaavamainen vaan työnhakijoiden yksilölliset tilanteet pyritään ottamaan huomioon työnhakuvelvoitetta asetettaessa. Lukuisista työnhakuvelvoitetta koskevista poikkeuksista toisaalta seuraa, että työnhakijan hakuvelvollisuus voi vaihdella työhaun aikana useastikin esimerkiksi osa-aikatyön alkamisen ja päättymisen myötä tai sen mukaan, osallistuuko työnhakija työllistymistä edistäviin palveluihin. Vastikkeellisuuden toteutumisen ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että työnhakija on tietoinen kulloisistakin velvoitteistaan. Siten on tärkeää, että työnhakijaa informoidaan kattavasti ja selkeästi muun muassa henkilökohtaisten tapaamisten yhteydessä.

Esityksen mukaan määrällistä työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa, jos arvioitaisiin, ettei neljän työmahdollisuuden hakeminen tarkastelujakson aikana ole mahdollista. Arviossa otettaisiin työnhakijaan liittyvistä seikoista huomioon henkilön työkokemus, koulutus ja muu osaaminen sekä työkyky ja työha- kijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja. Näiden seikkojen vaikutusta työnhakumahdollisuuksiin arvioitaisiin suhteessa työmarkkinatilanteeseen. Kelan näkemyksen mukaan on hyvä, että asiakkaan työkyky huomioidaan osana määrällistä työnhakuvelvollisuutta.

Jos henkilö osallistuu yli kuukauden kestävään kuntoutukseen, asetettaisiin hänelle työnhakuvelvollisuus vasta kuukautta ennen kuntoutuksen arvioitua päättymistä. Tämä on Kelan näkemyksen mukaan hyvä asia silloin, kun kyseessä on esimerkiksi ammatillisessa kuntoutuksessa olevasta. Huomioitava on kuitenkin, että koska kuntoutusta ei ole määritelty esityksessä, tämä voi lain tulkinnassa johtaa siihen tilanteeseen, että pitkäkestoisesti esim. kuntoutuspsykoterapiaa tai fysioterapiaa saavan henkilön osalta ei myöskään ole määrällistä työnhakuvelvoitetta. Onko tämä ollut esityksen tarkoitus?

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien työnhakuvelvollisuudesta?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä?**

-

**Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?**

-

**Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?**

-

**Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?**

-

**Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?**

Seuraamusten porrastamista ja muistutuksen käyttöönottoa voidaan pitää kannatettavina ehdotuksina.

Kuten esityksessä on todettu, työttömyysturvaseuraamusten määrän mahdollinen kasvu lisäisi myös työttömyysetuuden maksajien työtä. Työtä aiheutuisi sekä seuraamuksia koskevien päätösten antamisesta, että mahdollisten seuraamuksia koskevien valitusasioiden käsittelystä. Työmäärän lisäys ei kuitenkaan todennäköisesti ole merkittävä, koska seuraamusten johdosta annettavat päätökset perustuvat työvoimaviranomaisen sitovaan lausuntoon eikä niihin liity etuuden maksajan suorittamaa harkintaa.

Myös muutoksen valmisteluvaihe edellyttää etuuden maksajilta muun muassa tietojärjestelmätyötä sekä uusien päätösfraasien suunnittelua.

## **Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?**

Nyt valmistellulla esityksellä ja sen työttömyysturvalain 2 a luvun 9 § ja 10 § uusilla pykälillä vaikuttaisi olevan vaikutusta siihen, miten nopeasti asiakkaan moitittavasta menettelystä tai kieltäytymisestä tulisi tieto Kelaan.

Esityksen mukaan työnhakijan menettelyä tarkasteltaisiin 12 kuukauden ajalta kulloinkin viimeisimmästä laiminlyönnistä tai vastaavasta menettelystä taakse päin lukien. Esimerkiksi tilanteessa, jossa työnhakija on laiminlyönyt hakea työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytettyllä tavalla tammikuussa, maaliskuussa ja seuraavan vuoden helmikuussa, kyse olisi pykälää sovellettaessa ja menettelyn toistuvuutta arvioitaessa tammikuussa ensimmäisestä laiminlyönnistä ja maaliskuussa toisesta laiminlyönnistä. Seuraavan vuoden helmikuussa tapahtunut laiminlyönti olisi myöskin toinen laiminlyönti 12 kuukauden kuluessa. Jos työnhakija olisi menetellyt kahdesti 12 kuukauden aikana pykälässä tarkoitetulla tavalla, työ- ja elinkeinotoimisto selvittäisi, onko hänellä ollut pätevä syy menettelyynsä. Molemmat menettelyt selvitettäisiin kerralla. Jos työnhakijalla ei ole ollut pätevää syytä menettelyynsä, hänelle asetettaisiin viisi työttömyysetuuden maksupäivää eli pykälässä mainittu seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika. Tämä vastaa viittä työttömyysetuuden maksupäivää. Lopputulos edellä tarkoitetussa asian selvittämisessä saattaisi olla myös sellainen, että työnhakijalla on ollut pätevä syy toiseen laiminlyöntiin, mutta ei toiseen. Tällöin menettely ei olisi säännöksessä tarkoitetulla tavalla toistuvaa eikä korvauksetonta määräaikaa asetettaisi. Koska menettely ei vaikuttaisi oikeuteen saada työttömyysetuutta, asiasta ei annettaisi työvoimapolitiittista lausuntoa eikä valituskelpoista päätöstä. Työnhakijalle tulisi kuitenkin ilmoittaa muulla soveltuvalla tavalla asian käsittelyn päättymisestä. Lausunto ja päätös annettaisiin vasta, jos menettely myöhemmin jatkuisi ja vaikuttaisi työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen.

Perustoimeentulotuen alentamisen edellytykset ovat kytköksissä toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädettyyn asiakkaan velvollisuuteen olla työttömänä työnhakijana sekä lain 10 §:ssä säädettyihin asiakkaan kieltäytymisiin tai laiminlyönteihin. Perusosaa on mahdollista alentaa enintään 40 prosenttia jos moitittava toiminta tai kieltäytyminen on toistuvaa. Alentaminen voi olla toimeentulotukilain mukaan olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Tämän vuoksi perustoimeentulotuen alentamisharkinnan osalta on tarpeen saada tietoa mahdollisimman reaaliaikaisesti asiakkaan työhaun ajankohtaisesta tilanteesta ja alentamisen perusteena olevasta mahdollisesta moitittavasta menettelystä tai kieltäytymisestä myös niissä tilanteissa, kun toiminnalla ei ole ollut vaikutusta työttömyysetuuden saamiseen esimerkiksi jo aikaisemmin asetetun työssäolovelvoitteen vuoksi. Koska kaikissa tapauksissa Kela ei nykyisinkään saa kyseisiä tietoja esimerkiksi työvoimapolitiittisella lausunnolla, joudutaan ratkaisutoiminnasta olemaan merkittävässä määrin yhteydessä te-hallinnon puhelinpalveluun. Takautuvasti tehtävän

arvion voidaan arvioida entisestään hankaloittavan toimeentulotuen alentamisharkintaa erityisesti moitittavan toiminnan toistuvuutta arvioitaessa.

Nyt valmistellun työttömyysturvalain 2 a luvun 9 § pykälän 12 kohdan mukaan monialaiseen yhteistyöpalveluun ohjatun työnhakijan, jolle ei asetettu työnhakuvelvollisuutta tulisi työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä noudattaa monialaista työllistymissuunnitelmaansa muidenkin kuin välittömästi työnhakuun ja työllistymiseen liittyvien toimien osalta. Säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että kyseistä säännöstä ei sovellettaisi erilaisiin kuntoutustoimiin. Kelan näkemyksen mukaan tämä tulisi todeta pykälätasolla.

**Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?**

-

**Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?**

-

**Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?**

-

**Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?**

-

**Muuta lausuttavaa?**

-



Ristimäki Antti  
Kansaneläkelaitos - Etuuspalvelujen lakiyksikkö, toimeentuloturvaetuuksien  
osaamiskeskus