

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus valmistelee työttömyysturvan ja työttömien palveluiden uudistuksen, jonka tavoitteena on lyhentää työttömyysjaksojen kestoja, helpottaa lyhytaikaisen työn vastaanottamista, kannustaa työnhakuun sekä uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa. Tarkoituksena on, että työnhakijan työllistymissuunnitelmassa sovitaan henkilökohtaisesta työnhakuvelvoitteesta ja palveluista, kuten esimerkiksi koulutuksesta ja kuntoutuksesta. Lisäksi hallituksen ohjelmassa mainitaan, että työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun resurssit työ- ja elinkeinotoimistoissa turvataan.

Osana tätä kokonaisuutta hallitus päätti talousarvioneuvottelussaan syyskuussa 2020 valmistella niin sanottua pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia. Hallitus linjasi, että työnhaun tukemiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi työttömien palvelutarpeen arviointia kehitettäisiin ja työnhaun tukea lisättäisiin siten, että työttömät kohdattaisiin työnhaun alkuvaiheessa kahden viikon välein. Tämän jälkeen kuukauden kestävä tiivis palvelujakso seuraisi aina kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen. Muutoksen toteuttamiseksi hallitus linjasi, että työ- ja elinkeinotoimistojen resursseja lisättäisiin 70 miljoonalla eurolla vuodessa. Hallitus linjasi valmisteltavaa muutosta myös siten, että yksilöllisessä työllistymissuunnitelmassa sovittaisiin työnhakijan määrällisestä työnhakuvelvoitteesta ja tarkoituksenmukaisista työnhakua tukevista palveluista.

Esityksen tavoitteena on parantaa työllisyyttä vähintään 9 500 työllisellä. Lisäksi tavoitteena on uudistaa työttömien palveluita siten, että työnhakijalle tarjotaan yksilöllistä tukea työnhakuun ja

työllistymiseen. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän osalta tavoitteena on uudistaa seuraamuksia siten, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää edellä kuvattuja esityksen tavoitteita ja ehdotettuja keinoja tavoitteiden toteuttamiseksi kannatettavina, jäljempänä esitetyllä huomioilla. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että yksilöllisen ja henkilökohtaisen palvelun tarpeen ja yksilöllisten työhaun haasteisiin liittyvien tarpeiden nykytilaa laajamittaisempi huomioiminen on tärkeää. Se tukee paitsi hyvässä työmarkkinatilanteessa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymistä, myös niitä työttömiä työnhakijoita, joiden työllistymispolussa avoimille työmarkkinoille on työkyvystä tai työtaidosta johtuvia haasteita.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Esityksen taloudelliset vaikutukset vaikuttavat sosiaali- ja terveysministeriön etuusmomenteille pääosin työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän muutosten kautta ja vaikutukset on arvioitu Kelan ja Finanssivalvonnan tilastopohjilla valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Kelan kanssa yhteistyössä niin kattavasti kuin käytettävissä olevilla tilastoilla asiaa on mahdollista arvioida. Muutosten vaikutusta käyttäytymiseen ei ole arvioitu, mutta oletettavaa on, että muutoksilla on vaikutusta myös käyttäytymiseen. Tätä ei käytettävissä olevien tilastojen pohjalta ole mahdollista arvioida.

Kuten esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa on todettu, työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään eli niin kutsuttuihin karensseihin ehdotetut muutokset (karenssiaikojen lyhentäminen, eräiden seuraamusten poistaminen seuraamusvalikoimasta) vähentävät lähtökohtaisesti toimeentulotuen ja asumistuen tarvetta. Yksilö- ja kotitaloustasolla työnhakijan karenssin tai muun seuraamuksen aiheuttamat vaikutukset yksilön tai perheen talouteen voivat kuitenkin näkyä (perus, täydentävän ja/tai ehkäisevän toimeentulotuen tarpeina sekä asumistuen tarpeena taikka muutoksina näissä tuissa, erityisesti kun huomioidaan esitysluonnoksessakin todettu seikka, jonka mukaan seuraamusten keston lyhentymisestä huolimatta on mahdollista, että asteittain tiukentuvien seuraamusten asettaminen voi tapahtua nykyistä nopeammin.

Esityksessä ei olla arvioitu niitä taloudellisia vaikutuksia, jotka syntyvät ehdotetun työttömien palveluprosessin uudistamisen niistä tavoitteista, jotka liittyvät sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin ohjaamisen tehostumiseen. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriön huomioidaan esitetään alla viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kohdalla.

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

Esitysluonnoksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa osiossa, luonnoksen sivulla 19, todetaan, että vaikka esitetyt muutokset tehostavat työnhakijoiden ohjaamista heidän palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin, näiden palveluiden kysynnän kasvua ei ole huomioitu tässä esityksessä. Edelleen esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa arvioinnissa, sivulla 34 otsikon 4.2.3.2 (Muut vaikutukset työttömiin) alla todetaan, että jos työnhakijan edellytyksissä hakea työtä ja työllistyä on puutteita, palveluprosessiin liittyvät muutokset nopeuttaisivat palvelutarpeen mukaisiin palveluihin pääsemistä. Esitysluonnoksessa todetaan edelleen, että tässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan esitetä muutoksia palvelun ydinprosessin lisäksi tarjottavien palveluiden sisältöön tai määrään, ja että palveluiden lisääntyvän kysynnän määrää ei ole mahdollista arvioida luotettavasti. Osalla työnhakijoista osaamisen tai työllistymisvalmiuksien kehittäminen osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin on merkittävä osa työllistymiseen johtavia toimia. Esitysluonnoksessa katsotaan, että palveluprosessiin esitetyt muutokset tukisivat näiden enemmän henkilökohtaista palvelua tarvitsevien työnhakijoiden ohjaamista palveluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kuntoutuspalveluiden merkitys osana työttömien työnhakijoiden palvelutarpeen kokonaisuutta tunnustetaan, ja katsoo, että ehdotetut muutokset tukevat näiden palveluiden nykyistä keskeisempää ja oikea-aikaisempaa hyödyntämistä osana työttömien työnhakijoiden palvelun tarpeeseen vastaamista. Näitä palveluita tuottavien viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien toimintaan kohdistuvien vaikutusten osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy esitettyyn käsitykseen, että hallituksen esityksessä ei esitetä varsinaisia muutoksia työvoimaviranomaisen antaman palvelun ydinprosessin lisäksi sen tarjoamien palveluiden sisältöön tai määrään. Edelleen sosiaali- ja terveysministeriön käsitys on, että esityksestä ei myöskään suoraan tai välillisesti synny uusia tehtäviä sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalveluiden järjestäjille. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa kuitenkin olevan selvää, että asiakkaiden määräaika- ja muiden kasvokkain tehtyjen tapaamisten lukumäärän merkittävä kasvu – esityksen tavoitteidenkin mukaisesti – lisää väistämättä myös henkilön erilaisten tuen tarpeiden tunnustamista. Tästä puolestaan seuraa muiden palvelujen (kuten sote – palveluiden ja kuntoutus- palveluiden) kysynnän kasvua. On mahdollista, että muutos tulee nostamaan erityisesti aikuissosiaaliryöön palvelun tarvetta, mielenterveys- ja päihdepalvelujen sekä muun huollon, hoidon ja kuntoutuksen tarvetta

Sosiaali- ja terveysministeriö jakaa esitysluonnoksen näkemyksen, ettei palvelujen lisääntyvää kysyntää ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida luotettavasti. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että näiden palvelujen kysyntää kasvattava mekanismi tunnustetaan ja kuvataan esityksessä, vaikka täsmällisiä vaikutuksia ja kuormittavuutta, mukaan lukien kasvavaan kysyntään liittyvät taloudelliset ja henkilöstöä koskevat vaikutukset muulle palvelujärjestelmälle, onkin tällä

hetkellä vaikea tai mahdoton arvioida. Kuvauksessa on mahdollista hyödyntää kuntoutusta koskevaa tilastotietoa ainakin Kelan osalta, sillä sivulla 30 toisessa kappaleessa todetusta eroten ainakin Kelan kuntoutuksesta voisi mahdollisesti esitystä täydentävää tilastotietoa olla käytettävissä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että kysyntävaikutuksesta syntyviä potentiaalisia taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan pyrittäisiin vielä mahdollisesti esimerkiksi potentiaalisten enimmäismäärien kautta arvioimaan hyödyntämällä esimerkiksi selvityshenkilöiden Oivo ja Kerätär raporttia Osatyökykyisten reitit työllisyyteen - etuudet, palvelut, tukitoimet: Selvityshenkilöiden raportti, marraskuu 2018 tai OECD:n tutkimusraportti - Faces of Joblessness in Finland, lokakuu 2020, tutkimuksen tuloksia. Mekanismin kuvauksen yhteydessä mahdolliset työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ulkopuolisille tahoille esityksestä juontuvat uudet tilastointitarpeet ja näihin liittyvät tiedonsaanti- ja luovutus oikeudet olisi syytä kartoittaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että osaamista tai työllistymistä edistäviin palveluihin ohjaamista ja ohjautumista seurattaisiin osana uudistuksen toimeenpanoa systemaattisesti työvoimaviranomaisten toimesta, jotta määrällisistä muutoksista palvelujen kysynnässä saataisiin tulevaisuudessa täsmällisempää tietoa. Seurannan tulisi sisältää tietoa myös siitä, missä määrin työnhakija-asiakkaat ovat ilmaisseet oman käsityksensä työllistymistä edistävän palvelun tarpeellisuudesta, työttömän koulutusmahdollisuudet mukaan lukien, mutta palvelua ei olla sisällytetty työllistymissuunnitelmaan. Edellä ehdotettu seuranta edellyttäneen tilastointimuutoksia työvoimahallinnon tilastoihin. Samoin tulisi seurata sitä, missä määrin sote-palvelujen tarve, erityisesti kuntoutus, päihde- ja mielenterveyspalvelujen tarve tai aikuissosiaalityön palvelun tarve nousee esiin työttömien työnhakijoiden palvelussa. Näin siksi, että esityksen tavoitteena oleva työttömän työnhakijan palvelutarpeiden (nykyistä varhaisempi tai tehokkaampi) tunnistaminen ei itsessään takaa tai ainakaan nopeuta palveluihin pääsyä, jos kyseisiä palveluja ei ole saatavilla toiminnan ja sen talouden suunnittelua varten tarvittavan tietopohjan puutteiden vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että työvoimahallinnon palveluiden ulkopuolisiin palveluihin ohjaaminen edellyttää jatkossa TE palvelujen henkilöstöltä erittäin vahvaa, uuttakin asiakaspalvelun ja palvelujärjestelmän osaamista ja palvelujärjestelmän tuntemusta, ja jo nyt lainsäädännön tasollakin tunnistetun yhteistyön tarpeen ja veloitteen molemminpuolista käytännön toteutumista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että henkilöstön osaamista muuttuviin tehtäviin vahvistetaan määrätietoisesti osana uudistusta.

Edelleen sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien työmäärän kasvu ei liity yksinomaan palveluun osallistumisesta syntyviin kustannuksiin. Kyse on myös Kelan ja työeläkelaitosten sekä muiden vakuutuslaitosten järjestämis- ja korvausvastuulla oleviin kuntoutuspalveluihin mahdollisesti liittyvistä etuuksista, ja näihin sekä itse palveluihin liittyvästä neuvonnasta ja muusta asiakas- ja viranomaisyhteistyöstä ja kasvavasta asiakasmäärästä seuraavasta paineesta henkilöresursseihin. Toisaalta esimerkiksi viranomaisyhteistyön osalta mahdollisimman saumaton toiminta työvoimaviranomaisen ja kuntoutusta järjestävien viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien välillä on esityksessä tarkoitettujen henkilöryhmien osalta keskeistä kuntoutuksen oikea-aikaisuuden ja vaikuttavuuden kannalta. On myös mahdollista, että esitetyllä tavalla toteutuva varhainen työllistymisen haasteiden tunnistaminen mahdollistaa niihin vaikuttamisen oikea-aikaisesti niin, että haasteiden

pitkittämisestä seuraavat sosiaaliset, terveydelliset ja suoraan työttömyyden pitkittämisestä seuraavat mahdolliset taloudelliset vaikeudet vähentyvät.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa työllisyyttä koskeviin vaikutusarvioihin.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota kysymykseen työvoimapalvelujen sähköisen järjestelmän itsenäisen käytön mahdollistamisesta ja toimivuudesta tai muusta yhteistyön menetelmästä niin, ettei muutos ja käyttö kuormita sosiaali- ja terveyspalveluita avustamista koskevien tarpeiden muodossa. Tämä koskee myös työllistymistä tukevien palvelujen tarjontaa ja niiden saamisen tasa-arvoisuutta ja välineiden saavutettavuutta. Sähköisten välineiden työllistymistä tukeva hyödyntäminen voi olla erityisen vaikuttavaa alueilla, joissa ei ole julkista liikennettä tai henkilökohtaisessa asiointissa on muita, palvelujärjestelmän hyväksymiä haasteita.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen vaikutusarvioihin, jotka koskevat työttömiä, ja toteaa työkyvyttömyyden perusteella tapahtuvan työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä seuraavaa.

Mm. esitysluonnoksen kohdassa Vaikutukset työttömiin käsitellään työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämistä työkyvyttömyyden perusteella. Tähän liittyen esitysluonnoksen jatkotyöstössä saattaisi olla tarpeen vielä pohtia, miten tarkoitettu työkyvyttömyys ja sen aste määritellään, ja mikä on tarkoitettujen työkyvyttömyyden suhde työkyvyttömyysetuuksien lakisääteisiin myöntöperusteisiin ja näiden hakemisesta saatuun selvitykseen. Sen mukaisesti tästä voisi olla tarpeen lausua selvemmin ja ottaa valittava ratkaisu myös huomioon tähän liittyvien HE:n kohtien muotoilussa. Nämä kysymykset nousevat esiin seuraavissa yhteyksissä.

Edes täysien työkyvyttömyyteen perustuvien etuuksien myöntäminen ei edellytä täyttä työkyvyttömyyttä (vrt. esimerkiksi työtekijän eläkelain (395/2006) 35 §: työeläkkeenä myönnetään täysi työ-kyvyttömyyseläke, mikäli henkilön työkyvyn arvioidaan heikentyneen vähintään 3/5:lla ja osatyökyvyttömyyseläke, mikäli henkilön työkyky on alentunut vähintään 2/5:lla, mutta ei täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavasti eli alle 3/5:lla). Mitä heikompi henkilön jäljellä oleva työkyky on, sitä todennäköisemmin hän työkyvyttömyysetuuksissa täyttää täyden työkyvyttömyysetuuden edellytykset ja saa tällaisen etuuden, jos vain hakee sitä.

JTYPL 3 luvun 9 §:ssä ehdotettavalla sääntelyllä haettaneen ratkaisua ensinnäkin tilanteisiin, joissa täyden työkyvyttömyysetuuden selvittely- ja hakemusprosessi on vielä kesken. Jos sääntelyllä haetaan ratkaisua myös tilanteisiin, joissa täyden työkyvyttömyysetuuden spesifit edellytykset eivät täyty, mutta työkyvyn ongelma vaikuttaa kuitenkin olevan olemassa, esitys koskisi myös henkilöryhmää, johon julkisessa keskustelussa usein viitataan tosiasiallisesti työkyvyttöminä. Kuten myöhemmin palveluprosessia koskevan lausuttavan yhteydessä todetaan, paitsi vaikutusarvioissa myös olennaisissa säännösehdoituksissa ja niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi nostaa paremmin esiin, mikä ratkaisu tämän suhteen on omaksuttu. Tämä koskee vaikutusarvioissa todetun lisäksi myös ainakin seuraavia kohtia esitysluonnoksessa:

s. 38 ”Lisäksi työnhakuvelvoite jätettäisiin asettamatta työnhakijoille, joilla ei ole lainkaan jäljellä olevaa työkykyä ja jotka eivät ole päässeet kuntoutukseen. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilö on hakenut työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta. Tarkoituksena on, että henkilö olisi oikean etuuden piirissä, jolloin myös esimerkiksi etuuskauden kestoon liittyvät tukitoimet ovat mahdollisia.”

Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että edellä korostettu sana lainkaan ei vaikuta sisältyvän varsinaiseen pykäläehdotukseen tai sen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Myös maininta siitä, ettei henkilö ole päässyt kuntoutukseen voinee vaatia tarkentamista: tuleeko työnhakijan esittää selvitys kuntoutukseen hakemisesta tai hakeutumisesta, ja millaista selvitystä hakijalta edellytettäisiin.

s. 85: ”Työnhakuvelvollisuus voitaisiin jättää kokonaan asettamatta tietyin edellytyksin työnhakijan henkilöön liittyvien ominaisuuksien ja täyden työkyvyttömyyden sekä päätoimisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun alkuvaiheessa.”

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaalivakuutuslainsäädännön mukaisesti todettu täysi työkyvyttömyys yleensä oikeuttaa etuuksiin, jolloin tämä kohta yksinään luettuna viittaisi siihen, että tarkoitetut tilanteet olisivat niitä, joissa etuuden hakeminen on kesken. Jäljempänä tarkemmin todetulla tavalla sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa tarkennettavaksi, onko kuitenkin tarkoitus, että myös henkilö, joka ei lainkaan hae etuutta tai saa ko. etuudesta hylkäävän päätöksen, voisi tämän jälkeenkin kuulua tarkoitettuihin henkilöihin.

s. 97: (9 §) ”Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta myöskään, jos työnhakija ei luotettavana pidettävän lääketieteellisen selvityksen mukaan ole työkykyinen työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitetun ammattitaitosuojan aikana työkokemustaan ja koulutustaan vastaavaan työhön, ja ammattitaitosuojan päätyttyä mihinkään työhön, ja..”

Myös tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö tiedustelee, miten ehdotuksen perusteella on tarkoitus suhtautua työkyvyttömyysetuutta koskevaan hakemukseen ja mahdolliseen kielteiseen

ratkaisuun. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa harkittavaksi, että ilmaisu mihinkään työhön muutettaisiin muotoon muuhunkaan työhön (korostaen eroa ammattitaitosuojan mukaiseen työhön).

s. 69 ”Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen edellyttäisi myös sitä, että työnhakijan tilanne on kokonaisuutena arvioiden sellainen, ettei hän kykene työnhakuun työkykyyn liittyvien haasteiden takia. Kokonaisarviossa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset työkyvyttömyyden perusteella maksettavaan etuuteen liittyvät etuusoikeuden hylkäävät lainvoimaiset päätökset.”

Edellä todetusti sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että esitysluonnosta täydennettäisiin mahdollisimman yksiselitteisellä linjauksella siitä, millainen merkitys työnhakuvelvoitteen asettamisessa olisi työkyvyttömyysetuuden hylkäävillä päätöksillä.

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

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana ehdotuksia niin kutsutun alkuhaastattelun varhentamisesta ja siitä, että alkuhaastattelu tehtäisiin nykyistä useammassa tilanteissa ja myös työnhakijoille, jotka eivät ole (vielä) työttömiä. Kokonaisuuden voidaan arvioida parantavan työnhakijan mahdollisuuksia saada mahdollisimman varhain ajantasainen, omaa palvelutarvetta kuvastava työllistymissuunnitelma, ja näin muutokset voivat esityksen tavoitteiden mukaisesti lyhentää työttömyysjaksoja. Lisäksi mahdollisuus järjestää alkuhaastattelu myös muutoin kuin paikan päällä, jos henkilön tilanteen kannalta tämä muu tapa on tarkoituksenmukainen, tuo tarvittavaa joustoa alkuhaastattelun käytännön toteuttamiseen. On tärkeää, että esityksessä todetusti työnhakija ohjattaisiin jo alkuhaastattelussa tarvittaessa tarkoituksenmukaisiin palveluihin, jos se on mahdollista, ja että tässä tarkoituksessa jo alkuhaastattelussa tehdään palvelutarvearviointi ja laaditaan työllistymissuunnitelma.

Sosiaali- ja terveysministeriö tunnistaa, että esityksessä ehdotettu malli, jossa työnhaun alkaessa ja työttömyyden pitkittyessä määrääjain toteutettaisiin toistuvat työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut, on varsin intensiivinen ja resursseja vaativa tapa toteuttaa työnhakijan palvelua. Tätä mallin intensiivisyyttä ja resurssien tarvetta lisää se, että työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut koskisivat myös heitä, jotka ovat jäämässä työttömäksi kahden viikon kuluessa esimerkiksi perhevapaan päättymisen vuoksi. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena uudistaa palvelun kokonaisuutta esityksessä ehdotetulla tavalla, työttömän työnhaun tueksi ja sen kannusteeksi.

Selvityshenkilöt Oivo ja Kerätär totesivat raportissaan vuonna 2018, että työttömien aktiivintipolitiikka sekä kuntoutuspolitiikka on nähtävä kokonaisuutena. Ihmisten toimintavalmiuksien lisääminen edellyttää samanaikaisia toimia työllisyyden, kuntoutuksen ja työkyvyn kohentamiseksi. (Oivo ja Kerätär 2018). Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esitykseen sisältyvä työllisyyspalvelujen yhteensovittaminen sosiaali- ja terveystyöpalvelujen sekä kuntoutuksen kanssa on tärkeä uudistus sekä yksilöiden näkökulmasta että yleisemmin työllisyyden hoidossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että esityksen vaikutuksia seurataan ja että edellä todetusti seurannassa huomioidaan myös vaikutukset eri toimialojen resursseihin.

Esityksessä ehdotetaan, että alkuhaastattelut ja kolmen kuukauden välein järjestettävät työnhakukeskustelut tulisi järjestää työvoimaviranomaisen omana työnä, kuten myös sellaiset täydentävät työnhakukeskustelut, joissa laaditaan tai tarkistetaan työllistymissuunnitelma. Muissa täydentävissä työnhakukeskusteluissa olisi mahdollista käyttää myös ostopalveluita, jolloin kyseessä olisi myöskin työnhakijalle tarjottava yksilöllinen tuki, eikä ryhmäpalvelulla voitaisi korvata sitä yksilöllistä palvelua, mikä täydentävään työnhakukeskusteluun liittyy. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että palvelun yksilöllistä tukea lisättäessä ryhmäpalveluiden käyttöä rajataan ehdotetulla tavalla.

Esitysluonnoksessa (s. 16) todetaan, että ostopalveluna ei voitaisi hankkia alkuhaastatteluja, kolmen kuukauden välein järjestettäviä työnhakukeskusteluja eikä niitä täydentäviä työnhakukeskusteluja, joissa laaditaan tai tarkistetaan työllistymissuunnitelma. Tämä johtuu siitä, että työnhakijaa velvoittavan suunnitelman laatiminen ja tarkistaminen ovat perustuslaissa tarkoitettuja merkittävän julkisen vallan käyttämiä sisältäviä viranomaistehtäviä

Sosiaali- ja terveysministeriö tukee lakiesityksen kantaa siitä, että alkuhaastattelut ja työnhakukeskustelut ja niiden pohjalta laadittava tai tarkistettava työllistymissuunnitelma ovat julkisia hallintotehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa ja siten ovat viranomaiselle kuuluvia tehtäviä.

Sen sijaan kirjauksen jatkon, jossa todetaan työnhakijaa velvoittavan suunnitelman laatimisen ja tarkistamisen olevan perustuslaissa tarkoitettua merkittävän vallan käyttämiä, osalta sosiaali- ja terveysministeriö tuo huomioitavaksi seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan useiden sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön liittyvien linjausten mukaan sellaiset ratkaisut, joilla merkittävällä tavalla puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen, kuten esimerkiksi tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen, sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Lisäksi esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) nojalla tehtävä päätös lapsen huostaanotosta ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan lain (519/1977) nojalla tehtävä päätös tahdosta

riippumattomasta erityishuollosta ovat niin vahvasti yksilön oikeusasemaan kajoavia, että niissä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin edellä todetun perusteella vielä uudelleen, voidaanko työnhakusuunnitelman teon katsoa olevan vastaavan kaltainen esimerkki merkittävää julkista valtaa sisältävästä viranomaistehtävästä, vaikka siihen sisältyykin julkisen vallan käytön elementtejä. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää jatkovalmistelussa vielä arvioitavaksi, voiko suunnitelman laatimisessa olla kyse perustuslain 124§:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi sosiaalihuollon asiakassuunnitelman-kin laatimisessa. Sosiaalihuollon asiakassuunnitelmien luonteesta on olemassa perustuslakivaliokunnan täsmentäviä kannanottoja: Pevl 26/2017 vp s. 46–47; PeVL 15/2018 vp s. 25.

Yleisperusteluiden osiossa 4.2.2.7, Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen sisältö, todetaan, että vuonna 2017 käyttöön otetut määräaikaishaastattelut ovat työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan johtaneet jossain määrin siihen, että haastatteluista on tullut muodollisia ja vain vähimmäisvaatimukset täyttäviä yhteydenottoja työnhakijaan. Esitetty työnhakijan palveluprosessi edellyttääkin työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstöltä osittain nykyisestä poikkeavaa osaamista, kun pääpaino olisi henkilökohtaisessa palvelussa ja palveluprosessin sisältöä korostettaisiin.

Edellä viranomaistoimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa todetulla tavalla sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy esitysluonnoksessa todettuun käsitykseen siitä, että ehdotettu toimintamallimuutos edellyttää henkilöstöltä osittain nykyisestä poikkeavaa osaamista, jotta uudistuksen sisällöllisesti tavoitellut muutokset asiointissa saavutettaisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa kuitenkin, että työvoimahallinnon viranomaisella on jo nykyisin velvollisuus ohjata henkilö toimivaltaisen viranomaisen luo toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolelle, jos esitetty kysymys tai tiedustelu koskee viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35§:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen on velvoitettu ohjaamaan henkilö toimivaltaiseen kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jos hän saisi tehtävässään tiedon henkilöstä, joka on ilmeisen sosiaalihuollon tarpeessa. Tarvittaessa olisi otettava yhteyttä sosiaalihuollon viranomaiseen asiakkaan luvalla. Ilmoitusvelvollisena tahona työ- ja elinkeinoviranomainen on velvoitettu toimimaan myös ilman asiakkaan suostumusta, jos henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan.

Jo olemassa olevan sääntelyn tarkoituksena on ohjata eri viranomaisia toimimaan asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti siten, että eri toimipisteissä asioiva henkilö tulisi aiempaa paremmin ohjatuksi oikeaan aikaan oikean viranomaisen luokse. Säännöksen merkitys korostuu tilanteissa, joissa asiakas ei omaehtoisesti kykene ottamaan yhteyttä oikeaan viranomaiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ehdotettu uusi toimintamalli ja henkilökohtaisen palvelun lisääminen tehostavat myös mainitun sosiaalihuoltolain säännöksen toimeenpanoa ja ohjaa eri viranomaisia yhteistyön tiivistämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että mainittu sosiaalihuoltolain säännös mainittaisiin viittaussäännöksenä ehdotetun lain palvelutarpeen arviointia koskevan 10 §:n

perusteluteksteissä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työ- ja toimintakykyyn liittyvä sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeen arviointi on julkiselle sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluva tehtävä, jolloin tarkoituksenmukaisten sote-palveluntuottajien lisäksi arviointiin tulisi osallistua myös palvelujen virkavastuullinen järjestäjä (toisin sanoen ei vain palveluntuottaja).

Ehdotetun JTYPL 2 luvun 11 §:n osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työllistymissuunnitelman tekemisessä on tärkeää tunnistaa hallinnonalojen yhteistyötä edellyttävät rajapinnat. Esimerkiksi mikäli työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työ- ja toimintakykyä lisäävinä palveluina sosiaalihuollon palveluja (esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa), on tämä mahdollista tehdä vain, mikäli tuen ja palvelutarpeen arviointia on ollut tekemässä kunnan sosiaalihuollosta vastaava viranomainen.

Lopuksi, uudistettavan palveluprosessin kokonaisuuden osalta sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin sen, että nuorilla työttömyyden pitkittyminen voi ennakoida ja/tai vahvistaa syrjäytymistä myös työmarkkinoilta. Työnhakuhaastattelun uusimisen määräaika 6 kuukautta voi joissakin tilanteissa olla nuoren tilanteen kehittymisen kannalta pitkä, ja uudistuksen vaikutuksia juuri nuorten kohdalla olisi hyvä seurata myös tästä näkökulmasta. Samasta syystä nuorten kohdalla olisi toivottavaa, että mm. monialaisiin palveluihin pääsyn kriteerinä hakijan tarve olisi yhtä merkittävä kuin kulunut aika.

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

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole erikseen lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessista.

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

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole erikseen lausuttavaa koulutuksessa olevien palveluprosessista.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa muistutuksesta.

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

Esitysluonnoksen sivuilla 37-38 todetaan työnhakuvelvollisuuden määrällisestä alentamisesta, että esimerkiksi vähäinen työkokemus, puutteet osaamisessa tai alentunut työkyky eivät kuitenkaan olisi riittävä peruste alentaa työnhakuvelvollisuutta, jos työnhakijalle sopivien neljän työmahdollisuuden hakeminen kuitenkin olisi mahdollista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että näihin JTYPL 3 luvun 3 §:n 2 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin se tavoite, että työnhakuvelvoitteen ollessa näissä tilanteissa pääsäännön mukainen, hakijan tuen tarpeen tunnistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, ja että osaamispuutteet tulee pyrkiä ratkaisemaan.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että esitysluonnoksen JTYPL:n 3 luvun 4 §:n yksityiskohtaisia perusteluita täydennettäisiin niiden 5. kappaleen osalta siten, että perusteluissa tuotaisiin esimerkeillä esiin niitä keinoja, joilla työ- ja elinkeinotoimisto selvittäisi työnhakua työttömyysturva-asiana silloin, jos on epäilystä siitä, että työnhakija hakee tarkoituksella työmahdollisuuksia, joihin hänellä ei ole mahdollisuutta työllistyä, tai muulla tavalla laiminlyö työnhakuvelvollisuuttaan.

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

Sosiaali- ja terveysministeriö tunnistaa osa-aikatyötä tekevien moninaiset tilanteet työmarkkinoilla ja työnhaun näkökulmasta. Mahdollisesti vähäisessäkin osa-aikatyössä työllistyvälle sovitellun työttömyysetuuden sijasta toimeentuloa turvaavan palkkatyön hakeminen on ministeriön käsityksen mukaan työttömyysturvajärjestelmän peruseriaatetta tukeva toimi, sillä yksi keskeisistä peruseriaateista on pyrkimys kokoaikatyössä työllistymiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin esiin tuotua periaatetta, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulisi näissä tilanteissa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että työnhakijaa tuettaisiin paremmin työllistävän työn hakemisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että poikkeus työnhakuvelvollisuudessa ei koskisi sivutoimisia yrittäjiä. Tätä olisi hyvä selventää esityksen perusteluissa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien

työnhakuvelvollisuudesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta.

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan (JTYPL 3 luku 8 §), että kuntoutukseen osallistuvan työnhakuvelvollisuus, jos kuntoutuksen kesto olisi enintään kuukausi, olisi kuntoutuksen aikana lähtökohtaisesti sama luvun 3 §:ssä ehdotettu velvollisuus kuin muillakin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvalla. Jos kuntoutuksen kesto olisi yli kuukauden, työnhakuvelvollisuus olisi vasta kuukautta ennen kuntoutuksen arvioitua päättymistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa esityksen johdosta seuraavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että henkilön saadessa lääkinnällistä kuntoutusta, toiminnalle asetetaan tavoite ja määräaika. Esityksen mukaan kuntoutuksen kestäessä yli kuukauden työnhakuvelvollisuus asetettaisiin kuntoutuksen viimeiselle kuukaudelle. Tästä seuraa, että henkilön olisi päästävä lääkinnällisen kuntoutuksen etenemisen arviointiin hyvissä ajoin ennen lääkinnällisen kuntoutuksen päättymistä ja ennen yhden kuukauden määräaika, jotta voidaan arvioida kuntoutuksen tavoitteiden saavuttaminen. Tämä tulisi vaikuttamaan terveydenhuollon resursointiin ja aikataulujen suunnitteluun, mikä on tarpeen huomioida, jos viranomaisten toimintaa koskevaa vaikutusten arviointia täydennetään edellä ehdotetulla tavalla.

Laajemmin kuntoutuksen käsitteestä sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin seuraavaa.

Kuntoutusta on olemassa hyvin erilaista ja eri tasoista niin sisällöllisesti kuin kestoaltaankin (esim. ammatillinen kuntoutus, sosiaalinen kuntoutus tai lääkinnällinen kuntoutus), ja kuntoutuksesta ja sen sisällöstä on määritelmiä useissa laeissa (esimerkiksi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 17 § sosiaalinen kuntoutus, terveydenhuoltolaki (1326/2010) 29 § lääkinnällinen kuntoutus, 27-28 § mielenterveystyö- ja päihdetyö, laki kansaneläkelaitoksen kuntoutuksesta ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005) 6 § ammatillinen kuntoutus, 11 § a psykoterapia myös Kelan vaativa lääkinnällinen ja harkinnanvarainen kuntoutus). Kuntoutuksessa voi olla kyse myös työeläkelakien mukaisesta ammatillisesta kuntoutuksesta tai toisaalta tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaan korvattavasta ammatillisesta ja/tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Mahdolliset työnhakuvelvollisuuden tarkennukset olisi perusteltua toteuttaa joustavasti ja huomioida arvioissa kuntoutuksen sisältö ja kuntoutustarpeen ja toisaalta kuntoutuksen etenemisen vaikutukset henkilön toimintakykyyn.

Kuntoutuksen sisällölliset eroavaisuudet koskevat paitsi itse palvelun sisältöä myös sitä, miten ajallisesti sitovaa kuntoutus on. Lääkinnällisessä kuntoutuksessa voi olla kyse esimerkiksi fysioterapiasta, joka toteutuu kerran viikossa vastaanottokäynnillä, jolloin kuntoutuja paitsi voi olla kokoaikaisessa palkkatyössä tai työllistyä päätoimisesti yrittäjänä, myös jolloin kuntoutukseen osallistuminen ei olisi myöskään este työnhauille. Esitysluonnoksessa ehdotettu pykälämuotoilu vaikuttaisi kuitenkin johtavan siihen, että jos esimerkiksi fysioterapiaa kuntoutuksena saava jäisi kokoaikaisesta palkkatyöstä työttömäksi, ja myönnetty kuntoutusjakso jatkuisi tämän jälkeen esimerkiksi vielä vuoden ajan, palkkatyöstä työttömäksi jääneellä ei olisi lainkaan työnhakuvelvoitetta. Jos tällainen tilanne ei ole esityksen tavoitteena, vaan tarkoitus on, että kuntoutuksen keston perustuva ehdotettu 8 § koskisi sellaisia ajallisesti sitovia kuntoutustoimia kuten esimerkiksi ammatillinen kuntoutus, sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että säännöstä ja sen yksityiskohtaisia perusteluita vielä täsmennettäisiin siten, että säännöksen tavoite ja tarkoitus toteutuisivat.

Toisaalta kuntoutus –käsitteen sisälle kuuluvia kuntoutuspalveluita saavien yksilölliset tilanteet ovat moninaiset, ja sellainenkin palvelu, jota ei toteuteta ajallisesti sitovalla tavalla jokaisena arki-päivänä, voi tosiasiaa koskea henkilöä, jonka työkyvyssä olevien rajoitteiden vuoksi normaali tai alennettu työnhakuvelvoite ei ole tarkoituksenmukainen vastike työttömyysetuuden saannista. Jos ehdotetun 8 §:n tarkoitus on koskea lähinnä vain ajallisesti sitovia kuntoutuspalveluita, kuten esimerkiksi koulutuspalveluna toteutettava ammatillinen kuntoutus, esitysluonnoksen mukaan näissä esimerkiksi fysioterapian tai psykoterapian kaltaisissa tilanteissa voisi ilmeisesti olla kyse lähinnä ehdotetun 9 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tilanteista, sillä säännöksessä ehdotetaan, että työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi, jos työnhakija ei luotettavana pidettävän lääketieteellisen selvityksen mukaan ole työkykyinen, ja työnhakija noudattaa työllistymissuunnitelmaansa siltä osin kuin siinä on sovittu työkyvyttömyyden perusteella myönnettävän etuuden hakemisesta ja hakeutumisesta työ- ja toimintakykyä parantaviin palveluihin tai kokonaisarvioinnin perusteella työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole mahdollista. Jos näin on, sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että edellä mainitun 8 §:n ja mainitun 9 §:n 2 momentin yksityiskohtaisia perusteluita täydennetään tarkemmalla kuvauksella yksilöllisen tilanearvioinnin vaikutuksista työnhakuvelvollisuuteen.

Työkyvyn osalta sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin seuraavaa.

Mainitun 9 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työkyvyn määritelmä ei ole sosiaalivakuutuslainsäädännössäkään yhtenäinen. Esityksessä voisi harkita täsmennettävän mihin työkyvyn käsitteeseen tai työkyvyn määrittelyä koskevaan säännökseen lakiesityksessä viitataan. Jos näin täsmennettäisiin, tulisi arvioida mikä taho on oikeutettu tai velvollinen arvioimaan työkykyä tässä yhteydessä. Jos viitataan TE-palveluiden suorittamaan työ-kyvyn arvioon, sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa jatkotyössä yhdenvertaisuuden vuoksi harkittavaksi työkyvyttömyyden käsitteen määrittelyä tai sen kuvaamista esityksessä. Toisaalta jos viitataan esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaiseen työkyvyn käsitteeseen ja tästä erilliseen jäljellä olevan työkyvyn arvioon taikka laajemmin työkyvyn käsitteeseen, tulisi tästä

arviosta ja sen tekemisestä taikka vaadittavasta selvityksestä harkita säädettäväksi tarkemmin. Sairausvakuutuslain mukaan työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Määritelmä on viime kädessä lääketieteellisen sijaan juridinen, eikä sen täyttyminen edellytä sitä, että henkilöllä ei olisi lainkaan jäljellä työkykyä.

Hakemisen ja hakeutumisen osalta sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin seuraavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että esityksessä (s. 17) on maininta: ”Koska työttömyysetuutta ei ole tarkoitettu työkyvyttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseen, työnhaku-velvollisuuden asettamatta jättäminen tällä perusteella edellyttäisi, että henkilö on tarvittaessa hakenut työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta ja noudattanut työllistymissuunnitelmaansa, jos siinä on sovittu hakeutumisesta kuntouttaviin palveluihin.”

Esitysluonnoksessa ehdotetussa JTYPL 3 luvun 9 §:ssä edellytetään, että henkilö on hakeutunut työ- ja toimintakykyä parantavaan kuntoutukseen. Esityksessä tai sen perusteluissa voisi olla tarkoituksenmukaista täsmentää mitä kuntoutusta tällä tarkoitetaan, jos tarkoitus ei ole huomioida säännöstä sovellettaessa kaikkien eri järjestäjätahojen järjestämän kuntoutuksen hakeminen. Toisin sanoen täyttykö edellytys hakeutumisella julkisen terveydenhuollon kuntoutukseen taikka hakemalla Kelan, työeläkelaitoksen, valtionkonttorin tai vakuutuslaitosten taikka sosiaalihuollon järjestä-mää kuntoutusta. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että määrittelystä ei muodostu tyhjentävää tavalla, joka estäisi tarkoituksenmukaisen kuntoutuksen huomioimisen vain siksi, ettei se sisälly määrittelyyn.

Sanamuotoa sen osalta mitä tarkoitetaan sillä, että henkilö ei ole päässyt/on hakeutunut kuntoutukseen, tulisi täsmentää. Esimerkiksi Kelan kuntoutusetuuksien osalta, jos hakemuksen jättäminen ei ole riittävä todentamaan, että henkilö on hakeutunut kuntoutukseen vaan perusteluiden mukaan edellytetään, että henkilö ei ole päässyt kuntoutukseen, voi työnhakuvelvoitteen määrittämistä taikka määrittämättä jättämistä koskeva päätöksenteko kestää. Vastaavasti hakemusta jätettäessä ei vielä ole selvää onko henkilö oikeutettu kyseiseen kuntoutusetuuteen/palveluun. Suurelta osin kuntoutusetuudet edellyttävät asianmukaisesti diagnosoitua sairautta, vikaa tai vammaa. Kuntoutusetuutta koskevan päätöksen saaminen ja päätöksentekoon vaadittava selvitys lääkärinlausuntoineen vievät aikaa. Jos taas edellytetään esimerkiksi kielteistä etuuspäätöstä tai järjestämisvastuussa olevalle taholle esitettyä ja siinä yhteydessä tai sittemmin evättyä pyyntöä, on huomioitava, että hoitopäätökset ja hallintolain mukaiset päätökset eroavat toisistaan.

Mainitun 9 §:n 2 momentin osalta sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että säännöksessä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään, onko säännöksessä ehdotetun työkyvyttömyysetuuden hakemisen ja voimassa olevan työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:ssä säädetyn

työkyvyttömyysetuuden hakemisen tai sitä koskevan hylkäävän etuusratkaisun vaikutusten välillä tarkoituksellisesti eroavaisuus, jolloin ehdotettua JTYPL 3 luvun 9 §:n 2 momenttia ei sovellettaisi silloin, jos työkyvyttömyysetuus on hylätty. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa yksityiskohtaisissa peruste-luissa esimerkinomaisesti kuvattavaksi sitä, mitä pidetään säännöksessä tarkoitettuna luotettavana lääketieteellisenä selvityksenä.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että kuntoutusetuutta koskevien hakemusten määrän kehitystä seurataan. Lisäksi lisääntyvien kuntoutushakemusten myötä olisi hakemusten oikean kohdentumisen kannalta erittäin keskeistä, että työllistämissuunnitelmaa laadittaessa henkilöstöllä on mahdollisimman kattavasti tietoa soveltuvista kuntoutuspalveluista ja kuntoutuksen järjestäjätahoista, jotta hakemusten käsittelyajat eivät pitenis turhaan. Tämä edesauttaisi keskeisesti henkilöiden pääsyä oikean etuuden piiriin. On myös asiakkaan etu, jos hänen ei tarvitse hakea etuutta, josta tiedetään, että hän ei ole siihen oikeutettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä sen varmistamista, että henkilö saisi työllisyyspalveluita kuntoutuksen aikana, mikäli hänen toimintakykynsä sen mahdollistaisi.

Monialaisesta palvelusta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa, että määrällinen hakuvelvoite jätetään ehdotuksen mukaisesti asettamatta työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt, ja joilla on tarvetta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluille, minkä lisäksi edellytettäisiin, että henkilön tilanne on tosiasiallisesti sellainen, ettei työmarkkinoille suuntautuminen ole ajankohtaista. Ehdotuksen mukaan nämä työnhakijat ohjattaisiin työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen monialaiseen yhteispalveluun. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että mikäli tällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan ns. TYP-toimintaa, tätä selkeytettäisiin, ja jos kyse on TYP-palvelua laajemmasta kokonaisuudesta monialaisen yhteistyön tapoja, myös tässä tilanteessa yhteispalvelun avoin kuvaus edistäisi säännöksen ymmärrettävyyttä ja sovellettavuutta etenkin, kun työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä olisi, että työnhakija toteuttaa monialaista työllistymissuunnitelmaansa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että selvitetään mahdollisuutta, ettei monialaiseen yhteispalveluun ohjaamista/siirtoa tehtäisi yksinomaan ryhmään kuulumisen kriteerien täyttymisen perusteella kaikille ko. ryhmään kuuluville, vaan että palveluun ohjautumisessa ja asiakkuuden hallinnassa huomioitaisiin, että monialaista yhteistyötä voidaan ja tulee tehdä myös muussa viranomaisyhteistyössä kuin lakisääteisen, monialaisen yhteispalvelumallin (TYP- palvelu) sisällä. TYP –palveluun ohjaamisessa tulisi kaavamaisen toiminnan sijaan arvioida, hyötyykö henkilö monialaisen yhteispalvelun työllistymiseen liittyvästä erityisosaamisesta, vai olisiko hän autettavissa tavanomaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyöllä tai muiden tarvittavien palvelujen tuella.

Muita kohtaa koskevia huomioita

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että sote-uudistukseen liittyvässä työllistymistä edistäviä monilaisia palveluja koskevan lainsäädännön muutoksen myötä laissa kunnalla tarkoitetaan jatkossa sosiaalihuollon ammattihenkilöä/sosiaalihuollon edustajaa.

Lopuksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaaliseen toimintakykyyn liittyvien ongelmien vuoksi henkilö voi olla tosiasiallisesti työkyvytön, vaikka lääketieteellisellä selvityksellä sitä ei voitaisikaan täysin todentaa. Kyseinen henkilöryhmä lienee marginaalinen. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi, miten ja missä määrin työkyvyn arvioinnissa olisi mahdollista huomioida lääketieteellisen selvityksen lisäksi myös sosiaaliseen toimintakykyyn liittyvät asiat.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

Työhaun uudelleen käynnistämistä koskevan JTYPL 2 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen voisi rajoittaa henkilön mahdollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi verkkopalvelussa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että työ- ja elinkeinotoimistoon määrättynä aikana saapumatta jäänyt henkilö ei välttämättä saisi työnhakuaan voimaan käymättä työ- ja elinkeinotoimistossa.

Kuten alkuhaastattelu, myös kolmen kuukauden välein järjestettävä työnhakuhaastattelu toteutettaisiin lähtökohtaisesti paikan päällä työ- ja elinkeinotoimistossa. Koska työ- ja elinkeinotoimistolla on paremmat edellytykset arvioida työnhakijan tilannetta, kun hänet tavataan paikan päällä, tästä järjestämistavasta poikkeamiseen tulisi olla selvästi alkuhaastattelua painavammat perusteet. Sinänsä arvioinnissa huomioon otettavat seikat olisivat samoja tai saman kaltaisia kuin edellä on mainittu alkuhaastattelun yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että verkkopalvelujen käytön rajoittaminen ja läsnä- palvelujen lisääminen on keskeinen osa uudistusta ja sen tavoitteiden kannalta perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Vastaavaa käytäntöä tai mallia ei ole kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön, joten sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä tehdä sääntelyn oikeudellista arviointia ja tarkastelua myös yksilön perusoikeuksien näkökulmasta.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa seuraamuksesta.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa seuraamuksesta.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa seuraamuksesta.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole muuta lausuttavaa.

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 2.5.2022. Voimaantulon osalta luonnoksessa todetaan, että muutosten voimaantulo edellyttää henkilöstön rekrytointeja työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa sekä uuden ja jo olemassa olevan henkilöstön kouluttamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettu voimaantuloaika on myös muun palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta erittäin haastava, sillä ehdotetuista muutoksista syntyy lukumääräisesti huomioitavia vaikutuksia ja palvelutarpeen kasvua myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle ja kuntoutukseen kuten Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Tämän

vuoksi myös sote- ja kuntoutustoimijoiden ohjeistamiseen ja muutoksen edellyttämään vuorovaikutukseen eri toimijoiden välillä tulee varata riittävästi aikaa ja tätä vuorovaikutusta tulee organisaatioiden tukea, jotta näiden palvelujen sujuva järjestäminen ei vaarannu. Lainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen erityisesti ehdotetussa aikataulussa edellyttää yhteistyön vahvistamista eri sektoreiden välillä.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

Sosiaali- ja terveysministeriön huomiot on esitetty edellä kulloisenkin asiaotsikon yhteydessä.

Muuta lausuttavaa?

Uudistus keskittyy työnhakija-asiakkaiden palvelun uudistamiseen. Sen yhteydessä, toimeenpanon valmistelussa, tulisi huomioida myös työntekijöille tarjottava tuki ja sujuva palvelujen käyttö työntekijöiden saamiseksi avoimena oleviin työtehtäviin ja riittävä tuki esimerkiksi silloin kun työntekijä on valmis palkkaamaan osatyökykyisen. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että tätä tukea tulisi jopa määrätietoisesti ja säännönmukaisesti tarjota työnantajille esimerkiksi työolosuhteiden järjestelytuesta kertomisen muodossa.

Hakari Kari
Sosiaali- ja terveysministeriö

Maisonlahti Marjaana
Sosiaali- ja terveysministeriö