

13.11.2017

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN VASTINE SOSIAALI- JA
TERVEYSVALIOKUNNALLE PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JA TYÖELÄMÄ- JA
TASA-ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNNOISTA HALLITUKSEN ESITYKSEEN
LAEIKSI TYÖTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN
MUUTTAMISTA**

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta (PeVL 45/2017 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 10/2017 vp.) ovat ottaneet kantaa hallituksen esitykseen HE 124/2017 vp. ja esittäneet siihen eräitä muutoksia.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö esittää mainittujen lausuntojen johdosta kunnioittaen seuraavaa.

Muut työllistymistä tukevat palvelut, jotka hyväksytään esityksessä tarkoitetuksi aktiivisuudeksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan katsonut, että aktiivisuuden osoittamisen vaihtoehtoja tulisi täydentää toimilla, joihin osallistumiseen liittyy korvauksettoman määrääjän uhka, mutta jotka eivät ole hallituksen esityksessä tarkoitettuja työllistymistä edistäviä palveluita. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö katsoo, että mainitussa lausunnossa esiin nostetuilla perusteilla on tarkoituksenmukaista täydentää ehdotettuja aktiivisuutta osoittavia toimia tällaisilla työllistymistä tukeviksi tarkoitetuilla palveluilla, jotka työ- ja elinkeinotoimisto työnhakija-asiakkaille tuottaa tai hankkii ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi tältä osin lausunnossaan todennut, että hallituksen esityksestä poiketen lain tasolla tulisi esitettyä tarkemmin määritellä se, millaisia toimenpiteitä valtioneuvoston asetuksella on tarkemmin tarkoitus säätää aktiivisuudeksi hyväksyttäväksi palveluiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ehdottaa, että 6 luvun 3 a §:n 3 momenttiin ja 7 luvun 5 a §:n 3 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta seuraavasti:

4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa; tai

Näin muotoiltuna kohta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön käsityksen mukaan muuttaisi kohtaa hallituksen esitykseen nähden seuraavasti:

Täsmennyksen jälkeen säännös tarkoittaisi palveluita, joiden järjestämisestä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai palvelu olisi verrattavissa mainitussa laissa säädettyihin palveluihin, eikä kyse ole työtömyysturvalaissa määritellystä työllistymistä edistävästä palvelusta. Palveluun



osallistumisen laiminlyönnistä voi kuitenkin tulla työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:n perusteella seuraamukseksi korvaukseton määräaika.

Palvelut voisivat olla esimerkiksi asiantuntija-arviointeja (pl. työkyvyn arviointi), ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä työhönvalmennusta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin, joihin liittyvistä laiminlyönneistä työnhakijalle ei aseteta myöskään työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:ssä tarkoitettuja korvauksettomia määräaikoja.

Lisäksi edellytettäisiin, että palvelu on työvoimaviranomaisen järjestämää. Työvoimaviranomaisen järjestämällä palvelulla tarkoitettaisiin myös ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankittua palvelua. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia työnhakijalle esimerkiksi palveluja, joiden sisältöä ei ole tarkasti yksilöity, vaan palvelun tuottaja räätälöi palvelun työnhakijan palvelutarpeen perusteella. Palvelu voidaan hankkia tulosperusteisesti, jolloin palveluntuottaja saa maksun ennalta määritellyn tuloksen, kuten työnhakijan työllistymisen perusteella, eikä esimerkiksi järjestettyjen valmennuspäivien tai vastaavien perusteella. Ostopalvelut voivat täydentää työ- ja elinkeinotoimiston järjestämisvastuulla olevien palveluiden valikoimaa.

Koska TE-toimistolla ei välttämättä ole tietoa ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankittujen kokonaisuuksien sisällöistä, työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen tulisi tältä osin kysyä työttömyysetuuden hakijalta etuushakemuksessa tarvittavat tiedot aktiivisuuden toteamiseksi.

Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ehdottaa, että 6 luvun 3 a §:n 3 momentin 5 kohdaksi ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 5 kohdaksi siirtyvää hallituksen esityksen 4 kohtaa täydennettäisiin ja täsmennettäisiin seuraavasti:

5) viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta.

Vapaaehtoistyö

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää lausunnossaan, että vapaaehtoistyö ja talkootyö tulisi hyväksyä esityksessä tarkoitetuksi aktiivisuudeksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei yhdy ehdotukseen.

Vapaaehtoistyö ja talkootyö ovat tärkeitä tapoja osallistua yhteiskunnan ja lähiyhteisön toimintaan. Vapaaehtois- ja talkootyö ovat tyypillisesti toimintaa, jossa henkilö itse valitsee, miten ja milloin hän haluaa toimintaan osallistua. Tässä suhteessa vapaaehtois- ja talkootyön ajatus on yhteneväinen aktiivimallin kanssa; aktiivimallissakin tarkoitus on, että etuuden saaja itse, omien toiveidensa mukaisesti, työllistyy tavalla jonka hän kokee itselleen sopivaksi ja saavutettavaksi. Ilman TE-toimiston ohjausta, kuten myös vapaaehtois- ja talkootyöhönkin hakeudutaan.

Vapaaehtois- ja talkootyö ovat myös osallistumisen tapoja, joita monet palkansaajat ja yrittäjät harjoittavat kokoaikaisen työllistymisen ohessa. Kyse ei ole toiminnasta, jota työttömyysturvajärjestelmässä missään muussakaan tilantees-



sa pidettäisiin vaihtoehtona työllistymiselle. Näin tulisi olla myös nyt käsiteltävän hallituksen esityksen kohdalla.

Rajataan henkilö pois aktiivimallin soveltamisen piiristä lääkärinlausunnon perusteella

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää lausunnossaan, että henkilö tulisi rajata aktiivimallin soveltamisen ulkopuolelle, jos hoitava lääkäri pitää toimenpiteitä potilaan terveyden kannalta haitallisina. Sosiaali- ja terveysministeriö ei yhdy ehdotukseen.

Hallituksen esityksessä ehdotettu määritelmä vamman tai työkyvyn vaikutuksesta aktiivimallin piiriin kuulumiseen on laaja-alainen, ja sisältää jo nyt etuuksia, joilla ei ole vaikutusta työttömyysturva-oikeuteen, eli etuuksia, jotka eivät estä etuuden saantia eivätkä ole työttömyysetuudesta vähennettäviä etuuksia.

Esityksessä ehdotettu etuuden perusteella tehtävä rajausta vastaa työttömyysetuusjärjestelmässä vakiintuneesti noudatettua pääsääntöä, jossa tilaan perustuva yleinen ratkaisulinja tai lopputulos perustuu juuri henkilön saamaan etuuteen (esimerkiksi hyväksyttävät syyt olla pois työmarkkinoilta). Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan lääkärintodistusta käytetään päätöksenteon perusteena arvioitaessa henkilön esittämää syytä suhteessa yksittäiseen tekoon tai tilanteeseen, eli esimerkiksi TE-toimiston arvioidessa henkilön menettelyä yksittäisen työtarjouksen suhteen.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että aktiivimallissa tarkoitus on, että työttömyysetuuden saaja pyrkii työllistymään itse valitsemiinsa työpaikkoihin/yritystoimintaan, jolloin hänellä jo lähtökohtaisesti on mahdollisuus kohdentaa hakunsa ja sen tavoitteena oleva työllistyminen tehtäviin, joihin hän katsoo soveltuvansa. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö viittaa Kansaneläkelaitoksen lausunnossaan esittämiin seikkoihin tällaisen esitykseen nähden tehtävän muutoksen vaikutuksista.

Turvataan jokaiselle tosiasiallinen mahdollisuus osallistua työllistymistä edistävään palveluun, mikä tarkoittaa käytännössä näiden palveluiden tarjonnan lisäämistä

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan vaihtoehtona esittänyt, että jokaiselle turvattaisiin mahdollisuus osallistua työllistymistä edistävään palveluun. Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä muutosta perusteltuna.

Työllistymistä edistäviin palveluihin liittyy tarkoituksenmukaisuusharkinta, eli se, että palveluun osallistuminen TE-toimiston arvion mukaan on tarpeellinen ja parantaa henkilön mahdollisuuksia työllistyä palkkatyössä tai yritystoiminnassa. Subjektiivinen oikeus päästä palveluun aktiivisuuden täyttämiseksi olisi tämän tarkoituksenmukaisuusharkinnan vastainen valinta, ja ääritilanteessa joutaisi epätarkoituksenmukaiseen palveluiden kohdentumiseen ja voisi hidastaa työttömyysetuuden saajan työllistymistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa tässä yhteydessä esiin sen, että työllistymistä edistävästä palveluista sovitaan yhteistyössä TE-toimiston ja työttömyysetuuden saajan kesken, ja työttömyysetuuden saaja voi olla aloitteellinen tuomalla esiin oman näkemyksensä palvelun tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta kohdallaan. Työttömyysetuuden saaja voi siis jo nyt voimassa



olevien säännösten perusteella omalla aktiivisuudellaan edistää palveluun pääsyä omalla kohdallaan.

Täydennetään ehdotusta esimerkiksi säännöksellä, jossa todetaan, että etuutta ei alenneta, jos työnhakija ei ole onnistunut työllistymään taikka pääsemään työllistymistä edistävään palveluun hänestä itsestään riippumattomista syistä, tai että esitystä täydennetään niin, että työnhakijalla olisi mahdollisuus osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan vaihtoehtona esittänyt, että etuutta ei aktiivimallin mukaisesti alennettaisi, jos työnhakija ei ole itsestään riippumattomasta syystä onnistunut täyttämään määriteltyä aktiivisuuden määrää, taikka että työnhakijalla olisi mahdollisuus osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei kannata tällaista muutosta.

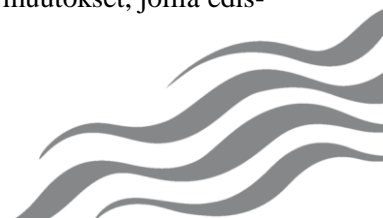
Hallituksen esityksen mukaan etuutta alennettaisiin, jos henkilö ei edeltävän noin kolmen kuukauden mittaisen kauden aikana ole osoittanut aktiivisuutta esityksessä määritellyllä tavalla. Etuuden alentaminen tehtäisiin määräaikaisten noin kolmelle kuukaudelle, ja vaikka laskennallinen alentaminen edelleen jatkuisi seuraavalla noin kolmen kuukauden jaksolla, alentaminen ei kertaudu. Näin mallilla lisätään henkilön omavastuuta silloin, jos työttömyys on pitkittynyt.

Esityksestä seuraa, että palkkatyöhön työllistyvä työttömyysetuuden saaja voi osoittaa aktiivisuutensa esimerkiksi työllistymällä yhteensä kolmen työpäivän ajan jaksolla, jonka pituus on noin kolme kuukautta. Vaihtoehtoisesti hän voi osoittaa aktiivisuuden työllistymällä noin 1,5 tuntia viikossa mainitun kolmen kuukauden jakson sisään ajoittuvina viikkoina. Kun tarkastellaan palkkatyötä, säännös mahdollistaa, että työtunnit tehdään usean eri työnantajan palveluksessa. Jo pelkästään palkkatyötä koskevan ehdotuksen perusteella voidaan todeta, että säännös mahdollistaa aktiivisuuden osoittamisen joustavasti.

Edelleen palkkatyötä tarkasteltaessa henkilön käytössä ovat työhallinnolle avoimeksi ilmoitetut työpaikat, mutta tämän lisäksi hänen käytössään ovat muut tavat löytää työtä työhallinnon kanavien ulkopuolisia palveluita käyttäen, ja lisäksi myös ns. piilotyöpaikat.

Kuten palkkatyön osalta ilmenee, aktiivimallin tavoite on kannustaa työttömyysetuuden saajia toimimaan niin, että henkilö itse, tavoitteellisesti ja omaaloitteisesti, edistää toiminnallaan omaa työllistymistään. Työttömyysetuuden saaja ei myöskään ole missään vaiheessa työttömyyttään velvoitettu pyrkimään ainoastaan oman aiemman työhistoriansa mukaisiin tehtäviin aktiivisuutta osoittaakseen, ja kun huomioidaan, että aktiivisuutta voidaan palkkatyön lisäksi osoittaa paitsi työllistymistä edistävissä ja tukevissa palveluissa myös yritys-toiminnassa, jonka työvoimapolitiittiseen arviointiin on ehdotettu toiminnan aloittamista helpottavaa muutosta vuoden 2018 alusta lukien, esityksen mukaisia aktiivisuuden osoittamisen mahdollisuuksia on pidettävä monipuolisina.

Samaan aikaan hallituksen ns. aktiivimallia koskevan esityksen kanssa on ehdotettu tulevaisuuden voimaan liikkuvuusavustusta koskevat muutokset, joilla edis-



tetään alueellista liikkuvuutta. Näin, jos henkilön asuinpaikan läheisyydessä ei ole tarjolla sopivaa osa- tai kokoaikaista työtä, liikkuvuusavustuksella tuetaan alueellista liikkuvuutta laajemmallekin alueelle nykyistä joustavammin.

Todeten, että vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esiin nostamat näkökulmat ja ehdotukset sinänsä yleisellä tasolla saattavat olla ymmärrettäviä, sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että työttömyysetuusjärjestelmän tarkoituksen kannalta hallituksen esityksessä ehdotetun aktiivimallin mukainen toimintatapa on työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksen eli työllistymisen tukemisen ja edistämisen tavoitteen mukainen malli.

Esityksen tavoitteena on kannustaa työttömyysetuuden saajia oma-aloitteiseen työn hakemiseen, ja kannustimen tavoitteena on edistää vähintäänkin osittaista työllistymistä vaihtoehtona täydelle työttömyydelle. Perustuslakivaliokunnan ehdotukset johtaisivat hallituksen esityksestä poikkeavaan työttömyysetuuden saajan toiminnan arviointiin ja tarkoittaisivat kokonaisuuden kannalta merkittävää muutosta sekä itse esitykseen että sen työllisyystavoitteeseen nähden. Näiden muutosten vaikutusten osalta sosiaali- ja terveysministeriö viittaa Kansaneläkelaitoksen lausuntoon.

Sosiaali- ja terveysministeri

Pirkko Mattila

Neuvotteleva virkamies

Marjaana Maisonlahti

