LAUSUNTO

MIELENTERVEYDEN KESKUSLIITTO RY

HE 167/2021 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten koskevaksi lainsäädännöksi

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiasta.

Taustaa pitkäaikaissairaiden ja mielenterveysongelmia kokeneiden ihmisten nykytilanteesta

Suomen työikäisistä 1,9 miljoonalla, eli noin 55 prosentilla työikäisestä väestöstä, on vähintään yksi pitkäaikaissairaus tai vamma.[1] Vatesin mediatiedotteen mukaan 600 000 henkilöä arvioi sairauden tai vamman vaikuttavan heidän työhönsä tai työnsaantimahdollisuuksiinsa. Lisäksi työelämän ulkopuolella olevista 65 000 henkilöä haluaisi työskennellä ja arvioi myös kykenevänsä työntekoon.[2]

Suomessa yleisimmät syyt työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiselle ovat mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt sekä tuki- ja liikuntaelinsairaudet. **Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2020 työeläkejärjestelmästä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syitä olivat 77 prosentilla alle 35-vuotiaista mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt. Myös 35–44 sekä 45–54-vuotiaiden ikäryhmissä nämä olivat yleisimmät työkyvyttömyyden syyt**. [3]

Kansallisessa mielenterveysstrategiassa[4] (2020) yhtenä painopisteenä ovat mielenterveysoikeudet. Mielenterveysoikeuksiin kuuluvat muun muassa yhdenvertainen oikeus asumiseen, opintoihin, työhön, toimeentuloon ja sosiaaliseen osallisuuteen. On tärkeää, että sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi myös työllisyyden edistämisessä huomioidaan mielenterveysongelmia kokeneet ihmiset ja heidän yksilöllinen tuen tarpeensa.

Alkuhaastattelu ja työnhakukeskustelut

Hallituksen esityksen mukaan työnhakijalle järjestettäisiin henkilökohtainen tapaaminen tai yhteydenotto viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Alkuhaastattelu järjestettäisiin paikan päällä työ- ja elinkeinotoimistossa tai kunnan toimipisteessä, ellei muu järjestämistapa olisi tarkoituksenmukaisempi. Lisäksi alkuhaastattelussa arvioidaan henkilön palvelutarve ja tehdään työllistymissuunnitelma. Työnhakija ohjattaisiin jo alkuhaastattelussa tarvittaessa tarkoituksenmukaisiin palveluihin, jos se on mahdollista.

Tämä on kannatettava ehdotus – on tärkeää, että asiakas tavataan mahdollisimman pian ja hänen kokonaistilanteensa sekä palveluiden ja tuen tarve kartoitetaan. Jotta alkuhaastattelun potentiaali saadaan hyödynnettyä, erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, kuinka varmistetaan työllisyysviranomaisten uusien työntekijöiden ammatillinen osaaminen, sillä uudistus lisää myös henkilöresurssien tarvetta.

Työterveyslaitoksen[5] Työkykytalo-mallissa määritellään, että ihmisen työkyvyn perustan muodostavat fyysinen, psyykkinen ja sosiaalinen toimintakyky sekä terveys. Tämän vuoksi on tärkeää ymmärtää, että tuen ja palveluiden tarpeen arviointi edellyttää moniammatillista osaamista

ja asiantuntijuutta, koska henkilöiden työkykyyn mahdollisesti vaikuttavat sairaudet ja muut tekijät ovat hyvin yksilöllisiä ja tärkeää on, että ne tulevat tunnistetuksi. Vaikka työllisyysviranomainen ei tee itse arviota henkilön työkyvystä, se voi olla ensimmäinen viranomainen, joka tunnistaa tarpeen ohjata työnhakijan työkyvyn arviointiin.

Psykiatrian erikoislääkäri Kirsi Nurmela nostaa väitöskirjassaan esille ongelmia pitkäaikaistyöttömien mielenterveyden häiriöiden tunnistamiseen terveydenhuollossa. Vaikka häiriöitä tunnistettiin, se ei johtanut välttämättä työkykyarvioon. Tutkija suosittelee työttömille räätälöityjä, työterveyshuollon tapaisia terveyspalveluja, joihin heitä tulisi ohjata jo työttömyyden varhaisessa vaiheessa pitkäaikaistyöttömyyden ja työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi. [6]

Varsinkin nuorempien ikäryhmien kohdalla mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt ovat tilastojen perusteella vallitseva syy työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiselle. Vaalavuon, Haulan & Bakkumin mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla 18–34-vuotiailla toimeentulotukiasiakkailla oli ikätovereihinsa verrattuna yleisemmin terveysongelmia. Näissä terveysongelmissa korostuivat erityisesti mielenterveys- ja päihdehäiriöt. Lisäksi pidempään toimeentulotukea saaneilla työttömyys sekä työvoiman ulkopuolella oleminen olivat yleisempiä.[7]

Näiden tutkimustulosten valossa olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että nuorten työttömien tuen tarpeet tunnistetaan varhaisessa vaiheessa ja heidät ohjataan tarvittavien palveluiden (työkykyarvio, kuntoutus) piiriin.

Ehdotuksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tapaisi työnhakijan lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Lisäksi kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakijan haastattelujen lisäksi työnhakijalle järjestettäisiin puolen vuoden välein kuukauden intensiivijakso, jolloin työnhakukeskusteluja olisi kaksi.

Mielen sairauksien ja erityisesti mielialahäiriöiden erityispiirre on mahdollinen oireiden aaltoilu sekä sairausjaksojen ja oireettomien jaksojen välinen merkittävä kontrasti toimintakyvyssä. Esimerkiksi kaksisuuntaisen mielialahäiriön oirekuvaan kuuluvat vaihtelevin välein toisiaan seuraavat maaniset ja depressiiviset jaksot. Maanisen jakson aikainen henkilön toimintakyky poikkeaa merkittävästi depressiivisen jakson toimintakyvystä. Jaksojen välillä voi olla myös pitkiä oireettomia kausia, jolloin toimintakyky voi olla lähes tavanomainen.

Mielenterveyskuntoutujien erityispiirteistä ja -tarpeista johtuen olisi suositeltavaa, että viranomaisella olisi harkintavaltaa näiden intensiivijaksojen sijoittumisen suhteen siten, että intensiivijakson sijoittamisesta voitaisiin sopia työnhakijan kanssa. Näin jakso voidaan pyrkiä sijoittamaan jaksoon, jossa työnhakijan toimintakyky on suurimmillaan. Vaikka esimerkiksi masennusjakson alkamista ei voi ”aikatauluttaa”, esimerkiksi erilaiset lääkityksen muuttamiseen liittyvät jaksot voivat olla jo ennalta tiedossa ja ne voidaan ennalta tunnistaa kausiksi, jolloin toimintakyky voi mahdollisesti alentua. Myös erilaiset kuormittavat elämäntilanteet voivat synnyttää tarpeen joustolle.

Intensiivijaksojen vapaammalla sijoittelulla tuetaan hakijan toipumista, kuntoutumista ja työllistymistä, kun intensiivijakson aikana voidaan keskittyä ennen kaikkea työllistymisen edistämiseen.

Työnhakuvelvollisuus

Työttömyysturvaoikeuden jatkumisen edellytyksenä olisi, että työnhakija hakisi tiettyä määrää työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa määrätyllä tavalla. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa tietyin perustein.

Esityksessä mainitaan, että osa-aikatyössä olevien ja työaikaa lyhentämällä lomautettujen tulisi hakea yhtä työmahdollisuutta kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Kuinka esityksessä on huomioitu osatyökykyiset henkilöt, joille osa-aikatyö voisi olla perusteltua tietyssä elämäntilanteessa tämän voimavarat huomioon ottaen? Osa ihmisistä on halukkaita ja motivoituneita osallistumaan työelämään omien voimavarojen puitteissa, mutta aina työkyky ei mahdollista kahdeksantuntista työpäivää viitenä päivänä viikossa. Esimerkiksi juuri mielenterveyshaasteiden vuoksi ihmisen työkyky voi vaihdella eri elämänvaiheissa.

Esityksen mukaan määrällinen työnhakuvelvoite jätettäisiin asettamatta työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt ja joilla on tarvetta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluille. Lisäksi esityksessä kerrotaan, että nämä työnhakijat ohjattaisiin työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen monialaiseen yhteispalveluun. Työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä olisi, että työnhakija toteuttaa monialaista työllistymissuunnitelmaansa. Tämä on kannatettava ehdotus.

On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että määrällinen työnhakuvelvoite ei aina ole tarkoituksenmukainen toimenpide pitkässä työllistymisen prosessissa.

Esimerkiksi valmennuksen tärkeys korostuu etenkin mielenterveyskuntoutujien kohdalla. Valmennuksella voidaan varmistaa, että arjen perusta on kunnossa: riittävät voimavarat, kyky oppia uutta ja kehittyä. Valmennuksen tarjoamilla taidoilla luodaan perusta itsensä johtamiselle ja jatkuvalle kehittymiselle. Näitä taitoja ovat voimavarojen säätelytaidot, onnistumisen kokemusten tuottaminen itselleen, omien arvojen tunteminen ja sisäisen motivaation tekijöiden tunnistaminen.

Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi myöskään työnhakijoille, joilla ei lääketieteellisen selvityksen mukaan ole jäljellä työkykyä. Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen tällä perusteella edellyttäisi, että henkilö on tarvittaessa hakenut työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta ja noudattanut työllistymissuunnitelmaansa, jos siinä on sovittu hakeutumisesta kuntouttaviin palveluihin.

Työeläkejärjestelmässä ratkaistiin 23 500 uutta työkyvyttömyyseläkehakemusta vuonna 2020, joista myöntöjä oli 66 prosenttia ja hylkäyksiä 34 prosenttia. Joka kolmas työkyvyttömyyseläkehakemus hylättiin ja eniten hylättiin mielenterveyden häiriöiden ja tuki- ja liikuntaelinsairauksien perusteella haettuja työkyvyttömyyseläkkeitä.[8] Hankalassa väliinputoamistilanteessa ovat ne henkilöt, joiden kohdalle eivät täyty kriteerit työkyvyttömyyseläkkeeseen, mutta henkilöt ovat kuitenkin *tosiasiallisesti* kykenemättömiä työhön. On teoriassa mahdollista, että henkilö on vuodesta toiseen aluksi 300 päivää sairauspäivärahalla, sen jälkeen hän hakee työkyvyttömyyseläkettä, joka hylätään – tämän jälkeen henkilö hakee vuoden ajan työttömyysetuutta, jonka jälkeen hänellä on taas oikeus saman sairauden vuoksi sairauspäivärahaan.

Yksilön työllistymisen esteitä tarkastellessa on kysyttävä, milloin kyse on yksilön ominaisuuksista (puuttuva koulutus, osaaminen ym.), milloin työmarkkinoiden rakenteista (työvoiman tarjonta) ja milloin ennemminkin työelämän joustamattomuudesta. Varhaisissa vaiheissa tehtävillä

mukautuksilla ja joustoilla mahdollistetaan sellaisten ihmisten työllistyminen, jotka muuten jäisivät työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Työllistymissuunnitelman toteutumisen seuranta

Hallituksen esityksen mukaan työnhakijan tulisi ilmoittaa työmahdollisuuksien hakemisesta ja muusta työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelussa työnhakuvelvollisuuden tarkastelujakson pituudesta riippuen kuukauden tai kolmen kuukauden välein.

On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että varsinkin haavoittuvimmassa asemassa olevilla ihmisillä ei välttämättä ole tarvittavia digitaitoja ja osaamista tai välineitä sähköiseen asiointiin. Siksi on luonnollisesti varmistettava, että asioimisen väyliä on erilaisia sen mukaan, mikä ihmisen tarve on, jotta palvelu on asiakaslähtöistä.

Muistutus ja työttömyysturvaseuraamukset ja niiden porrastaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työnhakijaa muistutettaisiin kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja oikeuteen saada työttömyysetuutta muun muassa silloin, kun työnhakija on jättänyt toteuttamatta työllistymissuunnitelmaansa. Muistutuksella ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Muistutuksen tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työnhaussaan ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää.

Tiettyihin mielenterveyden häiriöihin voi liittyä kognitiivisen toimintakyvyn muutoksia. Sairauden luonteesta ja ihmisen yksilöllisestä tilanteesta riippuen muutokset voivat olla lyhyt- tai pidempikestoisia. Kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvät vaikeudet ovat erilaisia ja voivat heijastua arkeen eri tavalla. **Jollekin voi olla esimerkiksi vaikeaa käyttää työmuistiaan, ylläpitää keskittymistään tai tehdä päätöksiä. Tällaisessa tilanteessa omien viranomaisasioiden ja etuuksien selvittäminen ja hoitaminen voi tuntua vaikealta ja henkilö tarvitsee enemmän tukea ja ohjausta, miten hänen tulee toimia.**

Tämä vuoksi muistutuksen käyttäminen on erittäin kannatettava ehdotus asiakkaan näkökulmasta.

Samoin myös korvauksettomien määräaikojen kestojen porrastaminen ja kohtuullisemmiksi muuttaminen on tervetullut uudistus.

Lausunnon ovat laatineet

Oskari Korhonen, lakimies, oskari.korhonen@mtkl.fi, 0408432104

Riikka Mettälä, sosiaalityön asiantuntija

Jyrki Rinta-Jouppi, kouluttaja

Mielenterveyden keskusliitto ry

Lähteet:

1. Tilastokeskus 2011
2. Vates: https://www.vates.fi/vates/medialle/osatyokykyiset-numeroina.html
3. Eläketurvakeskus (2021) https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tilastot/tyoelak-keensaajat/
4. Vorma, H., Rotko, T., Larivaara, M. & Kosloff A. Kansallinen mielenterveysstrategia ja itse-murhien ehkäisyohjelma vuosille 2020–2030 (2020). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:6.
5. Työterveyslaitos. Viitattu: 10.11.2021. Saatavissa: https://www.ttl.fi/tyoyhteiso/tyokykytalo/
6. Nurmela, K (2021) Identifcation of Mental Health Disorders among Long-term Unemployed People and Their Ability to Work. Does health care meet the case? Tampere University. 2021
7. Vaalavuo, M., Haula, T. & Bakkum, B. (2020): Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
8. Eläketurvakeskus (2021) https://www.etk.fi/ajankohtaista/joka-kolmas-tyokyvytto-myyselakehakemus-hylattiin-vuonna-2020/