Lakimies Heidi Havinmaa

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 109/2025 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta hallituksen esityksen HE 109/2025 vp valiokuntakäsittelyn yhteydessä annettuihin lausuntoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää vastineenaan seuraavaa:

Pääsy palveluihin

Lausunnoissa esitettiin huolta työttömien mahdollisuudesta päästä palveluiden piiriin. Kuntoutussäätiö esitti huolensa siitä, että ehdotetut muutokset voivat heikentää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden pääsyä kuntouttavan työtoiminnan ja muun tuen piiriin. Sininauhaliiton mukaan lakimuutos vaarantaa erityisesti niiden henkilöiden aseman, jotka eivät aktiivisesti hae palveluja. Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Soccan (Socca) mukaan aktivointisuunnittelun rajaaminen vain toimeentulotukea saaviin voi sulkea ulkopuolelle henkilöitä, joilla on selkeä palvelutarve, mutta joilla ei ole oikeutta toimeentulotukeen. Myös työttömyysetuutta saavat asiakkaat, joilla on kuntouttavan työtoiminnan tarve, mutta ei monialaista palvelutarvetta, voivat jäädä ilman reittiä palveluun.

> Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, kuten on hallituksen esityksessäkin todennut (s. 14–15), lakimuutoksen seurauksena olevan mahdollista, että jotkin aktivointiehdon piiristä poistuneet työvoimapalveluja ja sosiaalipalveluja yhtäaikaisesti tarvitsevat asiakkaat saattavat jäädä kuntouttavan työtoiminnan ulkopuolelle. Työ- ja toimintakykyä sekä elämänhallintaa on kuitenkin mahdollista edistää muillakin sosiaalihuollon palveluilla, kuten esimerkiksi sosiaalisella kuntoutuksella, jota voidaan järjestää sosiaalihuoltolain mukaisella palvelutarpeen arviolla, suunnitelmalla ja päätöksellä. Siten aktivointiehdon poistaminen työttömyysetuuteen oikeutetuilta työttömiltä ei johtaisi tilanteeseen, jossa henkilöt jäisivät kokokaan ilman palveluita. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuuden uudistamista. Valmistelun yhteydessä on mahdollista tarkastella, millaisia vaikutuksia kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin tehdyillä muutoksilla on ollut palveluihin ohjautumiseen.

Palvelutarpeen arvioiminen

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n (SOSTE) ja Hyvinvointiala Hali ry:n mukaan esitys lisää työvoimaviranomaisten vastuuta palveluntarpeen arvioinnissa ja ohjaamisessa TYM-palveluiden piiriin. Mikäli työttömän työnhakijan palvelutarvetta ei tunnisteta, on suuri riski, että palvelun ulkopuolelle jää henkilöitä, jotka hyötyisivät kuntouttavasta työtoiminnasta. SOSTE toteaa myös, että esitys siirtää vastuuta yksittäisille työvoimaviranomaisille ja palvelutarpeen arvioinnin onnistumiseen. Nuorten Ystävät ry toteaa tosiasiallisena riskinä olevan, että työkyvyn ongelmia ei tunnisteta riittävästi, jolloin palvelutarpeen arviointi ei käynnisty. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n (KT) mukaan lakimuutoksen myötä työvoimaviranomaisen tulisi kyetä nykyistä laajemmin arvioimaan työvoimapalveluiden järjestämisestä

annetun lain (380/2023) 37 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua työnhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttavaa työ- ja toimintakykyä.

> Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työvoimaviranomaisen pitää tehdä arvio palvelutarpeesta toimivaltansa puitteissa ja tarvittaessa konsultoida asiasta muita viranomaisia. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukaan asiakkaan palvelutarpeen edellyttäessä muita kuin työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluja, asiakkaalle on annettava tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelunjärjestäjän palvelujen piiriin, tarvittaessa yhteistyössä tämän kanssa. Työvoimaviranomaisen on tarvittaessa tehtävä yhteistyötä muun palvelunjärjestäjän kanssa palveluiden yhteensovittamisessa. Lisäksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35 § velvoittaa työvoimaviranomaista tarvittaviin toimiin, jos se havaitsee työnhakijan olevan sosiaalihuollon toimien tarpeessa.
>
> Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa tässä yhteydessä myös työnhakijan palvelutarpeen arviointia koskeviin esitöihin (HE 167/2021 vp). Työnhakijan palvelutarpeen arvioinnista säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 37 §:ssä, mutta säännöksen perustelut pohjautuvat kumottuun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lakiin. Säännöksen esitöissä todetaan, että työnhakijan työ- ja toimintakyvyn osalta merkitystä on nimenomaan sillä, liittyvätkö mahdolliset työ- ja toimintakyvyn rajoitteet työnhakijan mahdollisuuksiin työllistyä. Tarvittaessa työnhakija voidaan ohjata työkyvyn arviointiin. Työnhakijan työ- ja toimintakykyä voidaan arvioida myös yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitettävät muutokset eivät edellytä työvoimaviranomaista jatkossa arvioimaan työnhakijan työ- ja toimintakykyä aiempaa laajemmin.

Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan lakimuutoksen seurauksena jatkossa ne työttömät työnhakijat, jotka ovat oikeutettuja työttömyysetuuteen ja joiden osalta kuntouttava työtoiminta katsotaan tarkoituksenmukaiseksi palveluksi, ohjautuisivat aina TYM-palveluun. Kelan näkemyksen mukaan on tärkeä huomioida, ettei tämä johda asiakkaiden ohjaamiseen TYM-asiakkuuteen ilman aitoa TYM-palveluiden yhteensovittamisen tarvetta. Soccan lausunnon mukaan esityksen myötä asiakkaita ohjautuu todennäköisesti monialaiseen palveluun myös ilman todellista monialaisen tuen tarvetta. Nuorten Ystävät ry:n mukaan vaarana on myös, ettei viranomaistyön määrä vähene ennakoidusti, jos epäselvissä tapauksissa asiakas ohjataan helpommin monialaisen palvelutarpeen arviointiin.

> Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (381/2023, TYM-laki) 3 §:n 2 momentin mukaan työttömän työllistyminen edellyttää yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamista, jos työllistymisen esteenä ovat työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla. TYM-lain esitöiden (HE 207/2022 vp) mukaan työtön voidaan ohjata monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos työttömän työllistymisen arvioidaan edellyttävän yhteistoimintamallin mukaista työvoimapalveluiden sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden yhteensovittamista. Siten monialaisen tuen asiakkuus perustuu vahvasti asiakkaan palvelutarpeeseen. Viranomaisyhteistyön tarvetta arvioidaan aina osana peruspalvelua ja kahdenvälinen konsultointi tehdään osana peruspalveluita. Tällä vältetään työttömän kategorinen ohjaaminen monialaiseen palvelutarpeen arviointiin. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kuntouttavan työtoiminnan tarve ei yksinään ole kriteeri ohjata asiakasta monialaiseen palvelutarpeen arvioon.

Sininauhaliitto katsoo lausunnossaan, että lakiin on sisällytettävä velvoittava palvelutarpeen arviointi, joka varmistaa tuen piiriin pääsyn myös niille, jotka eivät kykene hakeutumaan palveluihin oma-aloitteisesti. Lisäksi aktivointisuunnitelman säilyttäminen tai sen joustava käyttö työttömyysetuutta saavien kohdalla olisi oikeusturvaa vahvistava ratkaisu.

> Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksen tarkoituksena on keventää aktivointisuunnitteluun ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen liittyviä hallinnollisia velvoitteita. Sininauhaliiton ehdotuksen mukainen velvoittava palvelutarpeen arviointi lisäisi viranomaisten hallinnollisen työn määrää sekä olisi osin päällekkäinen lainsäädäntöön jo sisältyvien palveluntarpeen arviointien kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelussa olevan sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuuden uudistamisen yhteydessä tarkastellaan myös kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien ohjautumista palveluihin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa lausunnossaan, ettei esityksessä ole kuvattu, mitä tapahtuisi niille henkilöille, joiden palvelutarvearvio ei johda monialaiseen työllistymissuunnitelmaan, mikä jättää osan asiakaspoluista avoimeksi ja vaikeuttaa vaikutusten arviointia.

> Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa tässä yhteydessä työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain esitöihin (HE 207/2022 vp), joiden mukaan monialaisen tuen asiakkuus päättyy monialaisen palvelutarpeen arvioinnin aikana, jos todetaan, ettei työttömällä ole lain 3 §:ssä tarkoitettua palvelujen yhteensovittamisen tarvetta. Mainitussa tilanteessa vastuu asiakkaan palveluprosessista siirtyy työttömän monialaiseen palvelutarpeen arviointiin lähettäneelle taholle tai asiakas ohjataan muuhun tarpeenmukaiseen palveluun.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 1 §:n muuttaminen

KT:n lausunnossa lain tarkoituksen eli 1 §:n muuttaminen koetaan ongelmallisena. KT:n mukaan esitys luo hyvinvointialueille painetta laajentaa kuntouttavaa työtoimintaa nykyistä laajemmalle kohderyhmälle ja samalla sitoo henkilöstöresursseja. KT katsoo, että lakimuutoksen seurauksena kuntouttavan työtoiminnan asiakaspiiriä laajennetaan alkuperäisestä pitkään työttömänä olleiden asiakaspiiristä kaikkiin työttömiin. KT:n mukaan muuttunut säännös perusteluineen paitsi laajentaa kuntouttavan työtoiminnan piiriin kaikki työttömät myös siirtää tarkoitusta työllistymismahdollisuuksien edistämisestä työ- ja toimintakyvyn puutteisiin vastaamiseen. Nostamalla perusteluissa työ- ja toimintakyky keskeiseksi käsitteeksi hämärretään vastuunjakoa hyvinvointialueiden ja lakisääteisesti ammatillista kuntoutusta järjestävien ja korvaavien tahojen (Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset) välillä.

> Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, kuten on hallituksen esityksessäkin todennut (s. 23), että kuntouttava työtoiminta on jatkossakin lain alkuperäisen tarkoituksen mukainen, luonteeltaan viimesijainen palvelu, joka olisi tarkoitettu niille työttömille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä takia kykenisi osallistumaan työvoimaviranomaisen ensisijaisiin palveluihin tai työhön. Siten pitkään kestäneen työttömyyden määritelmän poistaminen lain tarkoituksesta ei laajentaisi hallitsemattomasti kuntouttavaan työtoimintaan ohjattavien työttömien joukkoa, vaikka lain soveltamisala laajenisi koskemaan myös muita kuin pitkäaikaistyöttömiä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi, että kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena tulee olla asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn parantaminen siten, että he voisivat osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Tätä ilmentää myös kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 3 momentti. Momentin mukaan aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä, jos työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja

henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 9.3 §

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (Hyvil) toteaa lausunnossaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 9 §:n 3 momentin olevan epäselvä ja aiheuttavan viranomaisten välille tarpeetonta ristiriitaa ja epäselvyyttä. Hyvilin näkemyksen mukaan momentti tulisi korjata siten, että momentin ensimmäinen lause korjataan muotoon: Aktivointisuunnitelma uudistetaan tarvittaessa, mihin tehtävään tosiasiallisesti lain alkuperäiset perustelutkin viittaavat. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin säätämisen myötä vuonna 2022 lisätty momentin toinen lause taas tulisi Hyvilin mukaan korjata koskemaan ainoastaan työvoimaviranomaista, koska siinä on nimenomaisesti tarkoitettu työvoimaviranomaisen vastuulla olevan palveluprosessin mm. työnhakuvelvollisuuden tarkistamista, ei yhdessä toteutettavaa aktivointisuunnitelman tarkistamista. Työvoimaviranomaisen palveluprosessiin liittyvän työnhakuvelvollisuuden tarkistamisen ei Hyvilin mukaan tulisi johtaa siihen, että myös hyvinvointialueilta edellytetään tarpeettomasti osallistumista toisen viranomaisen järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien suorittamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 9 §:n 3 momentin uudistaminen ole tarkoituksenmukaista. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 9.3 §:n ensimmäisen lauseen mukaan aktivointisuunnitelmaa tarkistetaan tarvittaessa. Sanamuoto mahdollistaa sen, että aktivointisuunnitelmaan voidaan tarpeen vaatiessa tehdä myös vähäisiä muutoksia ilman, että sitä pitäisi kokonaisuudessaan uudistaa. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 9.3 §:n toisen lauseen mukaan aktivointisuunnitelmaa tarkistetaan tarvittaessa. Työvoimaviranomaisen on huolehdittava aktivointisuunnitelman tarkistamisesta kuitenkin vähintään kolmen kuukauden välein. Sanamuodon mukaisesti tulkittuna sääntely kohdistuu vain työvoimaviranomaiseen, eikä sen pitäisi näyttäytyä viranomaisille tulkinnallisesti epäselvänä.

KEHA-keskuksen tietojärjestelmistä

KEHA-keskuksen mukaan lakiesityksessä ei ole riittävästi huomioitu muutoksia tietojärjestelmiin tai niiden rahoitusta, koska korvaavan järjestelmän kehittämiseksi ei ole myönnetty erillistä rahoitusta. KEHA-keskus katsoo, että TYPPI-järjestelmä tulisi korvata osaksi Asiantuntijan Työmarkkinatoria, joka toimii työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 13 luvun mukaisena tietojärjestelmänä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että KEHA-keskuksen esille nostamiin tietojärjestelmäpuutteisiin ei pystytä vastaamaan käsillä olevalla hallituksen esityksellä, sillä tarpeet tietojärjestelmämuutoksiin eivät aiheudu kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista. Lisäksi KEHA-keskuksen tietojärjestelmiin liittyvät asiat kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Hallituksen esityksen suhde kolmanteen sektoriin

Sininauhaliiton lausunnon mukaan hallituksen esityksessä ei tunnisteta kolmannen sektorin asemaa eikä sen merkittävää roolia kuntouttavan työtoiminnan toteutuksessa, vaikka järjestöt vastaavat suuresta osasta palvelun käytännön toteutusta ja omaavat erityisosaamista juuri vaikeasti työllistyvien tukemisessa. Hyvinvointiala Hali ry:n mukaan järjestötoimijoiden merkitys kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisessa ja kehittämisessä on ollut keskeinen. Näiden toimijoiden rooli on syytä tunnistaa valmistelussa ja toteuttaa ratkaisuja, jotka eivät ainakaan heikennä järjestöjen mahdollisuuksia tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palveluja. Myös Kuntoutussäätiön lausunnossa sivutaan kolmannen sektorin roolia.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että hallituksen esityksessä esitetyt muutokset kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin eivät liity kuntouttavan työtoiminnan toteuttamiseen vaan aktivointisuunnitteluun liittyviin viranomaistehtäviin. Esityksessä ei siten ole otettu kantaa kolmannen sektorin asemaan.

Lain vaikutusten seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että lakimuutoksen vaikutuksia hyvinvointialueiden ja Kelan toimintaan sekä työttömien palvelutarpeeseen vastaamiseen on asianmukaista seurata. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että vaikutusten seurantaa olisi keskeistä tehdä myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla lakimuutoksen vaikutusten kohdistuessa myös työllisyysviranomaisiin, KEHA-keskukseen ja työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamalliin.