

Asia: VN/9365/2025

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko teillä lausuttavaa esityksestä yleisesti?

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyysturvaseuraamuksia sekä tehostaa työttömyysetuuden menettämisen ohjaavalla vaikutuksella työnhakijoiden työnhakua ja heidän osallistumistaan palveluprosessiin ja palveluihin (s. 6).

Ammattiliitto Pro toteaa, että työllisyyteen, työvoimapalveluihin ja työttömyysturvaan liittyvä lainsäädäntö ja siihen perustuva asiakaspalvelumalli on vaikeaselkoinen. Lähtökohtaisesti uudistukset, joilla lainsäädännön ja palvelujärjestelmän hyväksyttävyyttä ja selkeyttä voidaan lisätä, ovat tervetulleita. Pro painottaa, että kehittämistyössä tarvitaan kuitenkin myös pitkäjänteisyyttä. Muutosten jalkauttaminen ja vaikutusten todentaminen vie aikaa.

Tällä hallituskaudella työnhakua ja työllistymistä edistäviä palveluja on karsittu säästösyistä merkittävällä tavalla. Pro korostaa, että työnhakija ei työllisty pelkästään laissa säädettyjä suunnitelmia laatimalla, työvoimaviranomaisen kanssa käytävillä keskusteluilla ja velvoitteiden tarkalla noudattamisella. Työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi työllistymiseen vaikuttaa alueellinen ja toimialakohtainen työllisyystilanne sekä palvelutarjonta, jolla työllistymistä voidaan tukea konkreettisella tavalla.

Pro pitää oikeasuuntaisena pyrkimystä yksinkertaistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää. Muutoksen myötä ei saa kuitenkaan syntyä tilanteita, joissa työnhakija menettää oikeutensa työttömyysturvaan sellaisen seikan vuoksi, joka ei johdu hänen tietoisesta menettelystään tai huolimattomuudesta. Seuraamusjärjestelmän muutos ei saa myöskään johtaa entistä useamman putoamiseen toimeentulotuen varaan tai yhteiskunnasta syrjäytymiseen. Työnhakijalla täytyy olla aina tosiasialliset mahdollisuudet työssäolovelvoitteen täyttämiseen.

2. Onko teillä lausuttavaa säädösehdotuksesta ja sen perusteluista?

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:ää muutettaisiin siten, että työnhakijalle asetettaisiin seitsemän päivän eli viiden etuuspäivän korvaukseton määräaika säännöksessä lueteltujen laiminlyöntien ja muun vastaavan menettelyn takia jo ensimmäisestä laiminlyönnistä alkaen. Korvauksetonta määräaika ei asetettaisi, jos työnhakijalla on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy menettelyynsä. Päteviä syitä koskeviin säännöksiin ei esitetä muutoksia.

Lisäksi työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:ää muutettaisiin siten, että työttömyysturvaseuraamusten porrastettu ankaroituminen kumottaisiin. Työnhakijalle asetettaisiin työssäolovelvoite uuden laiminlyönnin tai vastaavan menettelyn takia, jos hänelle olisi asetettu vuoden kuluessa korvaukseton määräaika esitetyn 9 §:n nojalla tai korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite nykyisen 10 §:n nojalla. Työnhakijan menettelyä tarkasteltaisiin vuoden ajanjaksolla uudesta laiminlyönnistä tai vastaavasta menettelystä taaksepäin luettuna. Ratkaisevaa olisi nykyistä vastaavasti se ajankohta, jona työnhakijan katsotaan menetelleen moitittavasti.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:ssä säädettyä työssäolovelvoitteen kestoa lyhennettäisiin nykyisestä 12 kalenteriviikosta kuuteen kalenteriviikkoon. Muutoksella helpotettaisiin etuusoikeuden palautumista. Työssäolovelvoitetta täyttäviin toimiin tai työssäolovelvoitteen kerryttämiseen liittyviin laskentasääntöihin ei esitetä muutoksia.

Pro pitää oikeansuuntaisena pyrkimystä yksinkertaistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää nykyiseen neliportaiseen järjestelmään verrattuna. Muutos ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että työnhakija voisi menettää oikeutensa työttömyysturvaan sellaisen seikan vuoksi, joka ei johdu hänen tietoisesta menettelystään tai huolimattomuudestaan vaan jonka syynä on työnhakijalle annettun ohjeistuksen ilmeinen puutteellisuus tai vaikeaselkoisuus taikka seikka, johon hän ei ole pystynyt itse vaikuttamaan. Se, miten työnhakija voi osoittaa riittävällä tavalla, ettei laiminlyönti johdu hänen tietoisesta tai huolimattomasta menettelystään, ei selviä esityksestä. Pro katsoo, että esitystä on välttämätöntä tarkentaa tältä osin. Vain siten voidaan välttää riittämättömin perustein asetetut työttömyysturvaseuraamukset, jotka voivat heikentää huomattavasti työttömän taloudellista toimeentuloa ja aiheuttaa pitkiä valitusprosesseja.

Pro kannattaa ehdotusta työssäolovelvoitteen lyhentämisestä nykyisestä 12 kalenteriviikosta kuuteen kalenteriviikkoon. Muutos voi kannustaa työtöntä hakemaan aktiivisesti työtä tai hakeutumaan työvoimaviranomaisen kanssa sovittuun koulutukseen tai palveluihin, koska työttömyysturvaoikeus on mahdollista saada takaisin lyhyemmällä työllistymisellä tai muulla sovitulla tavalla. Pro huomauttaa kuitenkin, että työssäolovelvoitteen lyhentäminen 12 viikosta kuuteen viikkoon antaa jossain määrin harhaanjohtavan käsityksen työttömyysturvaoikeuden palautumisen helpottumisesta. Tosiasiallisesti kuuden viikon velvoitteen täyttäminen vaatii palkan määrästä riippuen työskentelyä 2–3 kuukautta.

Pro ehdottaa, että esitysluonnosta täydennetään siten, että työssäolovelvoite poistuisi nykyisen viiden vuoden sijasta kolmen vuoden kuluttua velvoitteen asettamisesta. Tällä muutoksella voitaisiin lievittää erityisesti vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden taloudellista ahdinkoa.

3. Onko teillä lausuttavaa esityksen vaikutusarvioista?

Ehdotettujen muutosten arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 700 työllisellä. Esityksen mukaan työllisyyden kasvu vähentäisi julkisen talouden menoja noin 16,8 miljoonaa euroa vuodessa. Tässä arviossa on otettu huomioon etuusmenojen lasku ja verotulojen kasvu.

Työttömyysturvamenojen arvioidaan pienenevän noin 51,4 miljoonaa euroa vuodessa, mikä pienentäisi myös verotuloja noin 12,4 miljoonaa euroa vuodessa. Työttömyysturvan muutosten vuoksi asumistukimenot kasvaisivat noin 2,3 miljoonaa euroa ja toimeentulotukimenot noin 21,8 miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän julkiselle taloudelle aiheutuvia etuusmenoja noin 14,9 miljoonalla euroa vuodessa. Esityksessä todetaan, että arviot sisältävät merkittäviä varauksia ja epävarmuuksia. (s. 6–7, 9)

Esityksen mukaan työttömyysturvaseuraamusten suoriin vaikutuksiin liittyy epävarmuutta tulevan työllistymisen laadusta, joten työllisyysvaikutusarviot on tehty pääasiassa seuraamusjärjestelmän pelotevaikutuksen eli ns. uhkavaikutuksen varassa. Ehdotettujen muutosten arvioiden lisäävän työllisyyttä 700 hengellä. (s. 7–10) Pro toteaa, että kuntien työllisyyspalveluissa oli huhtikuun 2025 lopussa yhteensä 313 200 työtöntä työnhakijaa, mikä on 37 900 enemmän kuin vuotta aiemmin. Tämän valossa odotusarvoa esityksen myönteisestä työllisyysvaikutuksesta voidaan pitää erittäin vaatimattomana.

Esityksen mukaan ehdotettu työttömyysturvan seuraamusmalli muistuttaa jossain määrin mallia, joka oli käytössä ennen nykyistä ns. pohjoismaista työvoimapalvelumallia, joka tuli voimaan toukokuussa 2022. Tämän vuoksi ehdotettujen muutosten käyttäytymisvaikutuksia on arvioitu ennen toukokuuta 2022 voimassa olleen lainsäädännön aikaisiin lausuntomääriin perustuen. Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyviä työttömyysturvaseuraamuksia koskevia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin covid-19-pandemiaan asti vuosittain noin 50 000 kappaletta. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantulon jälkeen vastaavia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin vuonna 2023 edelleen noin 50 000. Tämän lisäksi työnhakijoilla oli kuitenkin vähintään 28 000 laiminlyöntiä, joista ei asetettu työttömyysturvaseuraamusta eikä annettu työvoimapolitiittista lausuntoa, vaan pelkkä muistutus. Esityksen mukaan edellä selostettu merkitsee sitä, että laiminlyöntien määrä oli pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantulon jälkeen kasvanut noin 78 000:een. (s. 12–13)

Esityksessä oletetaan, että siinä ehdotettujen seuraamusjärjestelmän muutosten myötä työttömyysturvan menetykseen johtavien laiminlyöntien määrä palaisi pohjoismaista työvoimapalvelumallia ja covid-19-pandemiaa edeltäneelle tasolle eli noin 50 000:een vuodessa. Esityksessä arvioidaan, että työttömyysetuuden menettämisen riski kasvaisi nykytilasta 37 prosenttia, mutta jäisi kuitenkin matalammaksi kuin pohjoismaista työvoimapalvelumallia

edeltäneen lainsäädännön aikana (vertailuaineistona vuosi 2019). Tämä johtuu siitä, että ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraava menetys olisi pienempi kuin vanhan lainsäädännön aikana vuonna 2019, jolloin korvaukseton määräaika oli 15, 30 tai 60 päivää. (s. 13)

Esityksen mukaan vuosien 2018–2024 aikana työttömyysturvaseuraamuksen saaneista henkilöistä keskimäärin 64 prosenttia oli miehiä. Vuoden 2024 aikana työttömänä työnhakijana olleista noin 388 000 henkilöstä 55 prosenttia oli miehiä ja 45 prosenttia naisia. Miehillä on siten asetettu työttömyysturvaseuraamuksia hieman enemmän kuin heidän suhteellinen osuutensa on työttömistä. Esityksen mukaan eroja voi selittää se, miten yksittäinen työnhakija suhtautuu hänelle tarjottaviin palveluihin ja työnhakuvelvollisuuteen sekä se, että tarjotuissa palveluissa voi olla eroja tietyillä mies- tai naisvaltaisilla aloilla työskennelleiden palvelutarpeen erojen vuoksi. Esityksessä todetaan, että vaikka sukupuolten eron ei arvioida työttömyysturvaseuraamusten näkökulmasta olevan erityisen merkityksellinen, siihen tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota esimerkiksi työnhakijoiden neuvonnassa painottamalla suunnitelmien noudattamatta jättämisen vaikutusta työttömyysturvaoikeuteen. (s. 14)

Työttömyysturvaseuraamuksia koskevista työvoimapolitiittisista lausunnoista 55 prosenttia annettiin vuosina 2018–2024 alle 35-vuotiaille. Esityksen mukaan tämä voi johtua siitä, että nuoremmille työnhakijoille saatetaan tarjota enemmän palveluja kuin muille, ja tällöin myös laiminlyöntejä voi tapahtua enemmän. Ehdotettujen muutosten vaikutusten arvioidaan painottuvan nuorempiin ikäryhmiin. (s. 14) Pro toteaa, että työelämään pyrkivillä nuorilla kokemus työmarkkinoista ja yhteiskunnan toiminnasta on vähäistä. Erityisesti nuorten työnhakijoiden kohdalla selkeän ohjeistuksen ja neuvonnan merkitys korostuu, ja työvoimaviranomaisilla on oltava tähän riittävästi aikaa ja resursseja.

Työttömyysturvaseuraamuksia koskevista työvoimapolitiittisista lausunnoista vuosina 2018–2024 kohdistui noin kolmannes ansioturva saaviin ja loput peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaviin henkilöihin. Esityksen mukaan 60 prosenttia vuoden 2023 lopussa työttömyysetuutta saaneista sai peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea ja 40 prosenttia ansiopäivärahaa. Työttömyysturvaseuraamusten arvioidaan lukumääräisesti jakautuvan eri etuuksia saavien kesken melko tasaisesti, koska erityisesti ansiopäivärahaa saavien joukossa on lomautettuja, joille työvoimaviranomainen tarjoaa yleensä muita työnhakijoita vähemmän palveluja heidän pienemmän palvelutarpeensa takia. (s. 14)

Työttömyysturvaseuraamuksen asettaminen vaikuttaa kuitenkin rahallisesti enemmän ansiopäivärahaa saaviin. Esityksen mukaan keskimääräinen ansiopäiväraha vuonna 2024 oli 71,01 euroa. Työmarkkinatuki oli keskimäärin 35,43 euroa päivässä ja peruspäiväraha 32,28 euroa päivässä. Näin ollen ehdotettu viiden etuuspäivän eli seitsemän kalenteripäivän korvaukseton määräaika tarkoittaisi ansiopäivärahan saajalle noin 355 euron, työmarkkinatuen saajalle noin 177 euron ja peruspäivärahan saajalle noin 161 euron menetystä. Esityksessä todetaan, että euromääräisestä vaikutuksesta riippumatta työttömyysturvaseuraamusten vaikutus yksilön talouteen voi vaihdella. Ansiopäivärahan saajalla etuuden määrä on suurempi, mutta hän on voinut mitoittaa taloutensa ansiopäivärahan määrään. Toisaalta erityisesti pitkään työmarkkinatukea

saaneilla voi olla mahdollisuus saada muita sosiaalietuuksia, jotka tasoittavat työttömyysetuuden menettämisen vaikutusta. (s. 14)

Esityksessä arvioidaan ehdotettujen muutosten perustuslainmukaisuutta. Siinä viitataan perustuslain 19 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan (perusturvaan erotuksena ansioturvasta). Esityksessä todetaan, että kun työttömyysturvaseuraamus asetettaisiin jo ensimmäisen työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin johdosta nykyisin edellytettävän toistuvuuden sijaan, työnhakijan oikeus ensisijaiseksi tarkoitettuun syyperusteiseen sosiaaliturvaan kaventuisi. Työnhakijalla säilyisi kuitenkin edelleen mahdollisuus vaikuttaa omalla menettelyllään siihen, ettei työttömyysturvaseuraamuksia tule asetettavaksi. Esityksessä arvioidaan, että ehdotetut muutokset vaikuttaisivat tilanteisiin, joissa työnhakija harkitsee tietoisesti, osallistuako hänelle tarjottuihin palveluihin tai toteuttaako työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa asianmukaisesti. Muutosten myötä työnhakijalla olisi nykyistä enemmän vastuuta toimia siten, ettei työttömyysturvaseuraamuksia tule asetettavaksi. Tämä tarkoittaisi ainakin sitä, että työnhakijalta vaadittaisiin nykyistä enemmän huolellisuutta häneltä edellytettyjen toimien toteuttamisessa. (s. 17)

Esityksessä todetaan, että työttömyysturvaseuraamuksen asettaminen jo ensimmäisestä laiminlyönnistä voi aiheuttaa työnhakijalle tarvetta turvautua perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen eli toimeentulotukeen. Seitsemän kalenteripäivää (viisi etuuspäivää) kestävä korvauksetonta määräaika pidetään kuitenkin esityksessä melko lyhyenä jaksona. (s. 17)

Esityksen mukaan työssäolovelvoitteen lyhentäminen nykyisestä 12 kalenteriviikosta kuuteen kalenteriviikkoon tukisi työnhakijan mahdollisuuksia osittain omalla aktiivisuudellaan päästä takaisin perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun ensisijaisen sosiaalietuuden piiriin. Vaikutuksen arvioidaan kohdistuvan erityisesti niihin työnhakijoihin, jotka nykyisinkin pyrkisivät palauttamaan etuusoikeuden, mutta joilla on vaikeuksia löytää riittävästi työtä tai joille ei ole tarjolla riittävästi työllistymistä edistäviä palveluja. Esityksen mukaan työssäolovelvoitteen lyhentäminen parantaisi myös työnhakijoiden yhdenvertaisuutta, jos asuinpaikkakunnalla tai lähiseudulla on tarjolla vain vähän työmahdollisuuksia. Myös työvoimaviranomaisen mahdollisuudet tarjota palveluita voivat vaihdella alueellisesti, joten muutoksen arvioidaan parantavan tältäkin osin työnhakijan tilannetta. (s. 17)

Pro toteaa, että nykyisessä työllisyystilanteessa kuudenkin kalenteriviikon työssäolovelvoitteen täyttäminen työssäololla voi olla haastavaa. Velvoitteen lyhentäminen ei poista alueellista epätasa-arvoa myöskään siinä tilanteessa, kun työnhakija pyrkii täyttämään velvoitteen työvoimaviranomaisen tarjoamaan palveluun osallistumalla. Eri työllisyysalueet panostavat eri tavalla palveluiden tuottamiseen. Tämän vuoksi työnhakijat ovat jatkossakin eriarvoisessa asemassa pyrkiessään täyttämään työssäolovelvoitetta.

Esityksessä todetaan, että sen lisäksi, että työttömyysturvan seuraamusjärjestelmällä on seuraamuksen aktualisoituessa havaittu olevan suoria, työllistymistä nopeuttavia vaikutuksia, seuraamusjärjestelmään sisältyvä pelote etuusoikeuden menettämisestä (uhkavaikutus) lisää tutkimusten mukaan ylipäättään työnhaun aktiivisuutta ja palveluihin osallistumista. Esityksen mukaan uhkavaikutuksesta ei kuitenkaan ole suomalaista tutkimuskirjallisuutta. Esityksessä todetaan, että seuraamusjärjestelmän tiukentaminen saattaa tutkimusten mukaan myös lisätä siirtymää työvoiman ulkopuolelle sekä heikentää tulevien työsuhteiden laatua ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla heikentää jopa työllisyyttä. (s. 7–8) Pro toteaa, että esityksen vaikutusten arvioinnissa on sivuttu ehdotusten mahdollisia kielteisiä vaikutuksia vain ylimalkaisesti.

Esityksen ennakoidaan tehostavan työvoimaviranomaisten toimintaa, mutta määrällistä ja euromääräistä arviota varten ei ole käytettävissä tietopohjaa (s. 11). Esityksessä todetaan, että laiminlyöntien seuranta vaatii osin myös manuaalista työtä. Asetettavien seuraamusten määrän arvioidaan säilyvän nykytasolla eli noin 50 000:ssa. Pro toteaa, että seuraamusjärjestelmän muutosten vaikutusta työvoimaviranomaisten ja KEHA-keskuksen työttömyysturvavastuualueen työmäärään on aliarvioitu ja uhkavaikutuksen tehoa laiminlyöntien ehkäisemisessä vastaavasti yliarvioitu. Pro kiinnittää huomiota siihen, että työvoimapolitiittinen lausunto on annettava viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun tarvittavat selvitykset on toimitettu tai määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Pro korostaa, että vaikutuksia työvoimaviranomaisten ja KEHA-keskuksen työmäärään on seurattava jatkuvasti, ja tarvittaessa niille on osoitettava lisäresursseja.

Pro huomauttaa, että esitykseen ei sisälly arviota muutosten vaikutuksista työttömyysturvaseuraamuksia koskevien valitusten määrään. Mikäli valitusten määrä lähtee kasvuun, myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden resursseja on tarkasteltava.

Pro toteaa, että pitkittyvä työttömyys on niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta vakava ongelma, johon on vastattava vaikuttaviksi todetuilla, asiantuntevasti suunnitelluilla palveluilla. Työttömyysturvajärjestelmässä on säilytettävä tasapaino työnhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien eli työllistymisen tukemisen ja laiminlyönnestä aiheutuvien seuraamusten välillä. Ehdotettujen muutosten mahdollisia kielteisiä vaikutuksia on tarkasteltava lopullisessa hallituksen esityksessä nyt lausuttavana olevaa luonnosta perusteellisemmin. Mikäli esitys hyväksytään eduskunnassa, muutosten vaikutuksia on arvioitava jälkikäteen, ja arvioinnin tuloksia on hyödynnettävä palvelu- ja etuusjärjestelmän kehittämisessä.

4. Tulisiko työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n soveltamisalaa laajentaa uusiin työnhakijaa etuuden saamisen edellytyksenä velvoittaviin toimiin? Mitä nämä toimet olisivat ja miksi velvoittavuutta tulisi laajentaa niihin? Jos mahdollista, esittäkää myös arvio mahdollisen laajennuksen vaikutuksista.

Syksyllä eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä työnhakijan palveluprosessin ja työväilypalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi esitetään muutosta, jonka mukaan nykylainsäädännön mukaiset työvoimaviranomaisen tekemät työtarjoukset (osoitukset hakea työmahdollisuuksia) olisivat velvoittavia heti työnhaun alkamisesta lukien. Työvoimaviranomaisen tekemät työtarjoukset on todettu tutkimuksissa ja työvoimaviranomaisten kokemusten perusteella tehokkaaksi keinoksi avoimien työpaikkojen täyttämässä ja siten työllisyyden edistämässä. Pro

kannattaa työvoimaviranomaisen tekemien työtarjousten säätämistä velvoittaviksi heti työnhaun alettua.

Juntunen Pauliina
Ammattiliitto Pro ry