

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?

Kirkkohallitus kannattaa esityksen tavoitetta selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyysturvaseuraamusten käytäntöä. Tulee olla sekä työvoimaviranomaisille että työttömille työnhakijoille selkeää, mistä menettelyistä seuraamuksia määrätään ja miten ne voi välttää. Sen sijaan Kirkkohallitus ei kannata ehdotettua uudistusta nykyistä merkittävästi rajummista sanktioista, sillä syyt, joiden vuoksi edellinen uudistus vuonna 2022 tehtiin, ovat edelleen voimassa. Työttömyysturvan menettäminen heti ensimmäisestä laiminlyönnistä on kohtuuton suhteessa virheen kokoon. Useimmiten kyse voi olla unohduksesta tai muusta inhimillisesti ymmärrettävästä syystä. Työnhakijaa ei tule kohtuuttomasti rangaista mahdollisesti tahattomista tai voimavaroihin nähden ymmärrettävästä virheistä.

Kirkkohallitus kannattaa tavoitetta palveluprosessin tukemisesta. Kirkkohallituksen mukaan ehdotettu uudistus ei kuitenkaan tue palveluprosessia kestäväällä tavalla, sillä uudistuksella aikaansaatu mahdollinen taloudellinen säästö työttömyysturvan menetyksen vuoksi aikaansaisi lisäkustannuksia sekä työvoimaviranomaisten työaikana että toimeentulotukimenoina. Lisäksi se aiheuttaisi kohtuuttomia vaikeuksia jo ennestään heikoimmassa asemassa olevien työttömien tilanteeseen. Diakoniatyössä tapaamme useita pitkäaikaisesti työttömiä sekä osa-aikatyötä ja eri tavoin nk. prekaaria, epävarmaa, heikosti ennakoitavaa ja turvattua työtä tekeviä.

Esityksen taustamuistiossa kuvataan, että vuonna 2023 moitittavasta toiminnasta lähetettiin muistutus 26 % työnhakijoille. Näistä 80 prosentille ei asetettu työttömyysturvaseuraamuksia, eli he korjasivat toimintaansa muistutuksen jälkeen. Kirkkohallituksen mukaan tämä tieto vahvistaa tulkintaa, jossa työnhakijan toivottavan toiminnan suhteen tehokasta on työvoimaviranomaisten puolelta aktiivisesti muistuttaa työnhakijaa hänen velvollisuuksistaan ja mahdollisista laiminlyönneistään ja siten tarjota mahdollisuus korjata toimintaansa. Tämä ei edellytä sanktiokäytännön ankaroitumista vaan muistutuskäytännön vahvistamista.

Esityksessä todetaan, että esitetyt muutokset eivät olisi työnhakijan näkökulmasta kohtuuttomia. Kirkkohallitus pitää seuraamuskokonaisuuden kiristämistä esitetyllä tavalla kohtuuttomana, sillä samaan aikaan työttömiin työnhakijoihin kohdistuu myös useita muita sosiaaliturvan ja työttömyysturvan heikennyksiä. Työttömien siirtyminen aiempaa useammin ensisijaiselta etuudelta viimesijaiselle etuudelle eli perustoimeentulotuelle hankaloittaa kohtuuttomasti työttömien arjen sujumista ja siten vaikeuttaa entisestään työllistymistä.

Esityksessä verrataan muutoksia vuotta 2022 edeltäneeseen tilanteeseen, vaikka yleensä ehdotettuja muutoksia olisi hyvä perustella suhteessa nykyiseen lainsäädäntöön. Kun vain kolme vuotta sitten eduskunta totesi nykyiset sanktiokäytännöt aiempaa paremmiksi, ei voida pitää lainsäädäntötyön kannalta kestäväenä muokata käytäntöjä niin nopeasti, ettei edellisen uudistuksen vaikutuksia pystytä aidosti pitkäjänteisesti arvioimaan.

Esityksen on arvioitu vähentävän työttömyysturvan menoja 51,4 M€ vuodessa. Kuitenkin toisaalla esityksessä (s. 12) on arvioitu asetettavien seuraamusten määrän säilyvän nykyisellään. Jos seuraamusten määrä ei kasva, mistä arvioitu säästö koostuu? Jos taas seuraamuksia määrätään 51,4 M€ edestä, minkä verran tämä lisää toimeentulotukimenoja ja kasvattaa palveluprosessin työvoimakuluja? Lisäksi esityksessä on arvioitu, että sanktioiden arviointia, määräämistä ja seurantaa varten tarvitaan 350 000 euron kertahankinta kehittämis- ja hallintokeskuksille. Onko tämä vähennetty arvioidusta säästöstä? Onko tämä sanktioprosessin investointi suhteessa siitä saataviin hyötyihin?

2. Onko teillä lausuttavaa säädösehdotuksesta ja sen perusteluista?

Kirkkohallitus ei kannata työttömyysetuuden menettämisestä heti ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä. Kirkkohallitus on ollut tyytyväinen lain nykyiseen vuoden 2022 muotoiluun, jossa sanktio määrätään vasta toistuvista laiminlyönneistä. Vuoden 2022 muotoilu tehtiin suojaamaan työnhakijaa tahattoman laiminlyönnin kohtuuttomista seuraamuksista. Tämä perustelu ei ole muuttunut. Diakoniatyön kautta tiedämme, että varsinkin heikommassa asemassa olevien ihmisten elämäntilanteissa on monia ymmärrettäviä tekijöitä, joiden vuoksi esimerkiksi tapaamisaika ei aina onnistu.

Kirkkohallitus pitää kohtuuttomana myös jo toisesta laiminlyönnistä työttömyysturvan menettämistä ja sen palauttamisen ehdoksi asetettavaa kuuden viikon työssäolovelvoitetta. Tämä uudistus hankaloittaisi kohtuuttomasti sekä työttömän ja hänen perheensä arkea että lisäisi merkittävästi viimesijaisten sosiaaliturvaetuuksien hakemuskäsittelytyötä ja toimeentulotukimenoja. Lisäksi työssäoloehdon täyttämisen aitoja mahdollisuuksia on vain rajallisesti käytettävissä, joten tilanteet olisivat käytännössä työttömille ja heidän perheilleen kohtuuttomia. Työssäoloehdon täyttämislle tulisi olla aidot mahdollisuudet, jota tämän hetken työllisyystilanne ei todennäköisesti tarjoa.

Kirkkohallitus kannattaa työnhakijoille tarjottavia palveluita, joissa työvoimaviranomainen tukee työnhakijaa työhaussa tai auttaa ratkaisemaan työllistymisen esteitä. Palvelujen lisäämiselle ei kuitenkaan esityksessä ole varattu lisämäärärahoja. Kirkkohallitus esittää huolen työllisyyspalveluiden resurssien riittävydestä suhteessa kasvavaan neuvontaan ja palveluntarpeeseen. Diakoniatyössä olemme havainneet, että jo nykyisellään opastamme ja neuvomme asiakkaita toimimaan palvelujärjestelmässä. Lisäksi onnistuneen työnhakijan tukemisen ja auttamisen edellytyksenä on luottamus työnhakijan ja työvoimaviranomaisen kesken. Esitetty uudistus ei tällaisena edistä luottamuksen syntymistä vaan korostaa työvoimaviranomaisen rankaisevaa luonnetta ja siten vaikeuttaa palveluprosessin tavoitteiden täyttymistä.

Esityksen taustatiedoissa on kyselytulos ns. näennäishakemusten merkittävän suuresta määrästä (suurista yrityksistä 61 % koki näennäishakemusten lisääntyneen). Esitys pyrkii vähentämään näennäishakemuksia rajaamalla sopivien hakemusten kriteereitä. Kirkkohallitus pitää tätä työnhakijan kannalta ongelmallisena. Jos velvoitteena on hakea tiettyä määrää työpaikkaa, tulee olla selkeää, miten tuon velvoitteen voi täyttää. Samoin yrityksillä tulee olla mahdollisuus rekrytoida halutessaan myös alahaisemman koulutustaustan omaavia ihmisiä. Mikäli työvoimaviranomaisen tulee tarkastella jokaisen työnhakijan työhakemusten kohdalla niiden tarkoituksenmukaisuutta ja sen jälkeen kehittämis- ja hallintokeskuksen tulisi antaa tilanteista lausunto, se kuormittaisi kohtuuttomasti palvelujärjestelmää ja siten aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia käytettynä työaikana sekä työvoimaviranomaisille että kehittämis- ja hallintokeskuksen työntekijöille. Lisäksi esitetty uudistus toisi työnhakijalle riskin menettää työttömyysturva jo ensimmäisestä moitittavasta toimesta, ja tällaiseksi moitittavaksi toimeksi katsottaisiin vääränlaisten työhakemusten tekeminen. Kirkkohallitus pitää ongelmallisena käytäntöä, jossa työnhakija ei voi tietää, onko hän toiminut moitittavasti vai ei ja seuraako hänen tekemistään työhakemuksista hänelle sanktio vai ei.

On oltava selkeää ja yksiselitteistä, mikä toiminta on moitittavaa ja miten velvoitteet voi täyttää. Tahattomuudesta ei tule jatkossakaan rangaista.

Kirkkohallitus korostaa, että työttömän moitittavan toiminnan sanktioiden tulee olla suhteessa moitittavaan tekoon. Työelämässä moitittavan toiminnan sanktioinnissa ensin annetaan varoitus ja sanktio vasta sen jälkeen. Työelämässä tulonmenetyksiä seuraa vasta merkittävästi vakavammista asioista, ei esimerkiksi yhden tapaamiskerran unohtamisesta. 7 kalenteripäivän työttömyysturvan menetys vastaa 25 % työttömän työnhakijan kuukausituloista. Tällaista seuraamusta ei pidä määrätä kevyin perustein eikä ilman, että työnhakijalla on aito mahdollisuus korjata tilanne ja välttää seuraamus.

3. Onko teillä lausuttavaa esityksen vaikutusarvioista?

Kirkkohallitus esittää huolensa siitä, että tämä esitys toteutuessaan siirtäisi merkittävän määrän työttömiä työnhakijoita määrääjäksi tai pysyvämmiin viimesijaiselle sosiaaliturvalle eli perustoimeentulotuen varaan. Samaan aikaan valmisteilla olevassa toimeentulotukilakiuudistuksessa vastaavasti pyritään siirtämään ihmisiä pois

perustoimeentulotuelta ensisijaisten etuuksien piiriin. Tämä esitys siten vaikeuttaa toisen lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Kun yhtenä lakiesityksen tavoitteena on vahvistaa työllistymistä, Kirkkohallitus muistuttaa sanktioihin liittyvistä merkittävistä epävarmuuksista työllistymisen edistäjinä. Lisäksi diakoniatyön kautta ja useiden köyhyystutkimusten myötä tiedämme, että taloudellinen huoli kuormittaa merkittävästi ja hankaloittaa voimavarojen suuntaamista esimerkiksi osaamisen kehittämiseen.

Työttömyysturvan menetys viikon ajalta tarkoittaa työttömälle työnhakijalle 25 % menetystä kuukauden tuloista. Palkansaajalle vastaava sanktio yksittäisestä virheestä tulkittaisiin todellakin kohtuuttomaksi. Kirkkohallitus näkee, että näin suuri suhteellinen tulonmenetys pieneksi katsottavasta virheestä on kohtuuton työttömälle työnhakijalle.

Esityksessä arvioidaan, että määrättävien sanktioiden määrä pysyisi ennallaan ja siten vaikutusarvioinnista puuttuu siten säästöt aiheuttavien sanktioiden muodostamat palveluprosessille aiheutuvat kuormitukset. Toisaalta jos sanktioiden määrä pysyy ennallaan, mistä arvioidut säästöt (51,4M€) rakentuisivat? Palvelujärjestelmälle aiheutuva lisätyö tulisi huomioida täysimääräisesti kuluina. Esityksessä on arvioitu, että sanktioiden määräämisen lisääminen lisäisi myös valituksia, mikä taas lisäisi muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusoikeuden työmäärää. Esitys ei kuitenkaan sisällä arvioita näiden työmäärien lisäämisen kustannuksista.

Sanktioiden määrässä on arvioitu palattavan vuoden 2019 tilanteeseen. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2019 oli 257 400 työtöntä ja vuonna 2024 oli 388 000 työtöntä. Vuoden 2026 tilanne lienee lähempänä vuoden 2024 työttömyystilannetta, joten määrättävien sanktioiden määrä nousisi vuoteen 2019 verrattuna. Tällä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia palveluprosessille sekä merkittäviä toimeentulon vaikeuksia suurelle määrälle työttömiä työnhakijoita. Lisäksi se vaikuttaisi merkittävästi toimeentulotuen menojen kasvuun vastoin hallituksen toisessa esityksessä tekemiä suunnitelmia.

Vaikutusarvioinnista puuttuu lisääntyvien sanktioiden vaikutukset lapsiin. Työttömyysturva on henkilökohtainen, mutta toimeentulotuki lasketaan perhekohtaisesti, jolloin lapsiperheiden käytettävissä olevat tulot saattavat merkittävästikin pienentyä ja siten lasten tilanne vaarantua. Lisäksi sosiaaliturvan muutokset etuudelta toiselle siirryttäessä aiheuttavat katkoksia toimeentuloon ja siten tulottomia jaksoja. Näillä on merkittäviä vaikutuksia erityisesti lapsiperheisiin.

Vaikutusarviosta puuttuu sanktiokäytännön lieventämisen vaikutusten arviot. Kun toukokuussa 2022 sanktiokäytäntöä kohtuullistettiin suhteessa aiempaan lainsäädäntöön, miten se vaikutti työllisyyteen?

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.

Ei tulisi.

Lakiin sisältyy jo nykyisessä muodossa lukuisa määrä erilaisia moitittavaksi laskettavia näkökohtia, joiden perusteella voidaan määritellä sanktioita. Ei ole tarpeen lisätä keinoja asettaa sanktioita, vaan pikemminkin etsiä keinoja vahvistaa työllistymisen edellytyksiä ja purkaa erilaisia osa-aikaisen työn ja pienimuotoisen yritystoiminnan esteitä.

Kuten toimeentulotukea uudistavassa esityksessä todetaan, ”Huuskosen (2023) väitöskirjan artikkelissa arvioidaan pitkään työmarkkinatukea saaneiden sanktiointia kaltaistamismenetelmällä ja sanktioinnin havaitaan johtavan siihen, että työnhakijoita luopuu työnhausta ja sanktioinnilla on siten työllisyyttä heikentävä vaikutus.” (HE TTT, s 48). Kun tavoitteena on lisätä työllisyyttä, se ei näytä sanktiointia koventamalla toimivan varsinkaan heihin, jotka ovat eri syistä olleet pidempään työttömänä tai tekevät osa-aikatyötä tai muuta prekaaria työtä.

Saloranta Teija
Kirkkohallitus