

Lausunto

16.06.2025

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?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:iä. Jatkossa työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen jo ensimmäisestä työnhakuun tai työvoimapalveluihin osallistumisen laiminlyönnistä. Korvaukseton aika olisi seitsemän päivää. Toisesta työnhakijan velvoitteiden laiminlyönnistä asetettaisiin kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite, jonka täyttymisen jälkeen oikeus etuuteen palautuisi. Tämä tarkoittaisi sitä, että laiminlyöntien jatkuessa oikeus työttömyysetuuteen poistettaisiin nykyistä nopeammin.

Amnesty vastustaa esitettyjä muutoksia, jotka lisäävät merkittävästi työttömyysturvan sanktiointia. Esitetyillä muutoksilla olisi kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia työttömyysturvan saajiin. Merkittävä sanktio ei välttämättä edellyttäisi tietoista laiminlyöntiä, vaan se voisi aiheutua esimerkiksi yhdestä inhimillisestä erheestä, tiedonpuutteesta, kielitaidon puutteista tai toimintakyvyn vajeesta. Esitettyjä merkittäviä sanktioita ei voi pitää kohtuullisina.

Sanktiot olisivat erityisen kovia niille työttömyysturvan saajille, jotka saavat samanaikaisesti toimeentulotukea. Samaan aikaan lausuntokierroksella olevassa toimeentulotuki uudistuksessa esitetään, että työttömyysturvan sanktiona aiheutuva etuuden maksun keskeytys johtaisi automaattisesti myös toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentamismenettelyihin. Kelan mukaan ('Toimeentulotuki 2024', <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/151498/Toimeentulotuki%202024.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, s. 6) marraskuussa 2024 noin 46 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. Tällainen raju 'tuplasanktiointi' voisi siten koskettaa laajaa joukkoa.

Esitysluonnoksen mukaan ”Käytännössä muutokset merkitsisivät säännösten muuttamista lähelle sitä, millaisia ne olivat ennen toukokuussa 2022 voimaan tulleita työttömyysturvalain muutoksia.” Näin ei kuitenkaan ole huomioiden edellä mainittu toimeentulotuen tuplasanktiointi. Lisäksi on huomioitava, että tällä vaalikaudella työttömyysturvaan ja muihin etuuksiin, joita työttömyysturvan saaja voi saada, on kohdistunut monia heikennyksiä ja kiristyskiä.

2. Onko teillä lausuttavaa säädösehdotuksesta ja sen perusteluista?

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyysturvaseuraamuksia. Amnesty pitää työttömyysseuraamusten selkeyttämistä ja yksinkertaistamista sinänsä hyvänä ja hyväksyttävänä tavoitteena. Yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen ei kuitenkaan edellytä sanktioinnin merkittävää syventämistä. Toimeentulotukeen aiheutuva ‘tuplasanktiointi’ ei myöskään selkeytä tai yksinkertaista sanktiointia vaan sen vaikutus on päinvastainen. Siten esitystä on vaikea perustella yksinkertaistamisella ja selkiyttämällä.

Toiseksi esitystä perustellaan sillä, että muutokset vahvistavat ohjaavalla vaikutuksella työnhakijoiden työnhakua, osallistumista heille järjestettävään palveluprosessiin sekä osallistumista työnhakua ja työllistymisen edistämistä tukeviin muihin palveluihin.

Amnesty katsoo, että näihin tavoitteisiin olisi mahdollista päästä myös muilla tavoin kuin merkittävillä sanktioilla. Esitysluonnoksen (s. 5) mukaan valtaosa, eli noin 80 prosenttia työnhakijoista, jotka saivat vuonna 2023 muistutuksen, eivät muistutuksen jälkeen menettelleet työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla moitittavasti. Neljä viidestä työnhakijasta toimii siis toivotulla tavalla ilman sanktiota. Kun otetaan huomioon, että työttömyysturvan saajissa on ihmisiä, joilla on erilaisia terveys- ja toimintakyvyn ongelmia, muistutusten käyttäytymisvaste on varsin hyvä.

Esitysluonnoksessa on tuotu esille joitain kansainvälisestä tutkimuksesta ilmeneviä työttömyysturvasanktioiden kielteisiä vaikutuksia. Esimerkiksi Jussi Huuskosen (2023, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9705-2>) väitöskirjassa havaittiin pitkään työmarkkinatukea saaneiden sanktioinnin johtavan siihen, että työnhakijoita luopuu työhausta ja sanktioinnilla on siten työllisyyttä heikentävä vaikutus. Sosiaaliturvaetuuksien sanktioiden kielteisiä vaikutuksia on käsitelty kattavasti mm. Satu Ojalan ja Niklas Mäkisen kirjallisuuskatsauksessa (‘Etuussanktioiden vaikutukset toimeentuloon, hyvinvointiin ja palveluihin osallistumiseen: systemaattinen kirjallisuuskatsaus’, *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2024: 61: 122–143). Katsausartikkelin mukaan sanktioinnin myötä työllistyneet siirtyvät usein osaamistaan ja koulutustaan alemmille ammattitasoille. Heidän työsuhteensa ovat kestoltaan lyhyempiä ja työtuntien määrät pienempiä, mikä heijastuu palkkakertymään pidemmällä aikavälillä. Katsausartikkelissa todetaan myös, että tutkimusten mukaan sanktiot lisäävät työnhakijoiden siirtymiä työvoiman ulkopuolelle. Vaarana onkin, että jyrkkä sanktiointi ei johda hallituksen tavoittelemiin tuloksiin, vaan vaikutus on juuri päinvastainen.

Sanktioinnilla on muitakin kuin työllistymiseen liittyviä vaikutuksia. Ojalan ja Mäkisen katsausartikkelin mukaan sanktiot voivat heikentää toimeentuloturva ja lisätä ruoka-avun tarvetta,

ovat riskitekijä omaisuusrikoksiin ja pimeään työhön, lisäävät koettua pelkoa ja stigmaa sekä mielialalääkkeiden käyttöä. Pahimmillaan sanktiot voivat johtaa jopa itsetuhoisuuteen. Sanktioiden terveyttä ja hyvinvointia heikentävät vaikutukset koskevat katsausartikkelin mukaan erityisesti valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevia, esimerkiksi psyykkistä sairautta sairastavia henkilöitä. Sanktioita seuraavat toimeentulovaikeudet lisäävät lasten kaltoinkohtelun riskiä ja häiritsevät lasten kognitiivista kehitystä.

Esitysluonnoksen mukaan etuuden palauttaminen sanktion jälkeen olisi nykyistä nopeampaa, koska työssäolovelvoitteen kesto lyhennettäisiin nykyisestä 12 viikosta kuuteen viikkoon. Amnesty pitää työssäolovelvoitteen lyhentämistä sinänsä myönteisenä, muttei riittävänä toimenpiteenä lieventämään esitettyjen sanktioiden jyrkkyyttä. Kaikilla sanktioiden piiriin joutuvilla ei välttämättä ole keinoja tai kapasiteettia työssäolovelvoitteen täyttämiseen. Tällaisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi vajaa- tai osatyökykyiset henkilöt tai sellaiset henkilöt, jotka hoivavelvoitteen vuoksi eivät kykene ottamaan vastaan kaikenlaista työtä. Ajankohtainen vaikea yleinen työllisyystilanne ei helpota sanktioiden vuoksi oikeutensa työttömyysetuuteen menettäneiden tilannetta.

Esitettyjen muutosten arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 700 työllisellä ja vähentävän julkiselle taloudelle aiheutuvia menoja noin 14,9 miljoonalla eurolla vuodessa. Esitysluonnoksen mukaan nämä arviot sisältävät ”merkittäviä varauksia ja epävarmuuksia”. Amnesty yhtyy tähän arvioon ja pitää esitetyistä muutoksista saatavia työllisyys- ja säästövaikutuksia hyvin epävarmoina muun muassa sanktioinnin osaltaan aiheuttamien kielteisten vaikutusten vuoksi.

3. Onko teillä lausuttavaa esityksen vaikutusarvioista?

Sosiaaliturvan sanktioita harkittaessa tulisi erityisen huolellisesti arvioida niihin liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta arvioitavia asioita ovat muun muassa toteutuvatko oikeudet myös sanktioinnin kohteena olevilla ihmisillä ja ovatko velvoitteet sellaisia, joista ihmisillä on tosiasiallinen mahdollisuus suoriutua. Esitysluonnokseen sisältyy jakso ’Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin’, mikä on myönteistä, sillä useista hallituksen sosiaaliturvaa koskeneista esitysluonnoksesta vastaava jakso on puuttunut. Esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on kuitenkin varsin pinnallista, eikä esityksessä arvioida miten oikeus riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan toteutuu esimerkiksi heillä, joiden etuus oikeus katkeaa sanktioiden vuoksi. Jaksoa tulee täydentää ja sisällyttää siihen arviointi esitettyjen muutosten konkreettisista vaikutuksista oikeuksien toteutumiseen.

Vaikutusarvioinnissa tuodaan esille, että sanktiot kaventaisivat työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen, mutta kerrotaan työnhakijan voivan välttää sanktioita omalla toiminnallaan. Kun sanktio voi koitua yhdestä inhimillisestä virheestä tai aiheutua tilanteista, joissa työnhakijalla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia suoriutua velvoitteista esimerkiksi toimintakyvyn vajeiden vuoksi, olisi näissä tilanteissa työttömyysturvaseuraamus käytännössä rangaistus. Kyse on näin ollen jälleen uudesta perusturvaa sanktioiden muodossa heikentävästä esityksestä, jonka odotetut säästöt ovat epävarmoja, mutta parhaimmillaankin varsin maltillisia. Esitettyjen muutosten punninnassa tulisi harkita tarkemmin oletettavien saavutettavien hyötyjen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttaviin heikennyksiin.

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.

Amnesty ei kannata sanktioinnin soveltamisalan laajentamista siihen liittyvien kielteisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten vuoksi. Esitysluonnoksessa on jo esitetty merkittäviä sanktioita, joita voi seurata työttömyysturvan saajille lukuisista erilaisista tilanteista.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto