

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?

Kokonaisuutena Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) pitää kannatettavana yksinkertaistaa ja selkeyttää työttömyysturvaseuraamusjärjestelmää. Toisaalta tällä hetkellä lausunnolla on useita toisiinsa oleellisesti liittyviä lakiesitysluonnoksia, joita ei ole valmistelussa sovitettu yhteen. Tästä syystä lausujan on käytännössä lähes mahdotonta arvioida, millainen niin työttömyysturva- ja sen seuraamusjärjestelmästä kuin työttömän palveluprosessista on ehdotettujen muutosten vaikutuksesta syntymässä ja voiko järjestelmästä mahdollisesti kaikkien muutosesitysten yhteisvaikutuksesta syntyä erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla kohtuuton. Hyvil katsoo, että vaikutukset hyvinvointialueisiin ja yhteys hyvinvointialueiden vastuulla oleviin järjestämistehtäviin tulisi tunnistaa paremmin. Tätä näkökulmaa alleviivaa se, että käsittelyssä olevaa esitysluonnosta ei ole lähetetty lausunnolle hyvinvointialueille.

2. Onko teillä lausuttavaa säädösehdotuksesta ja sen perusteluista?

Tässä lakiesitysluonnoksessa seuraamusjärjestelmää ehdotetaan työvoimapalvelujen asiakkaana olevan työttömän työnhakijan osalta yksinkertaistettavaksi niin, että nykyinen neliportainen malli muutettaisiin kaksiportaiseksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että jo ensimmäisestä moitittavasta menettelystä asetettaisiin 7 vrk:n korvaukseton määräaika ja heti toisesta 12 kk:n tarkastelujakson aikana tapahtuvasta moitittavasta menettelystä asetettaisiin kuuden viikon työssäolovelvoite. Nykymallissa 7 vrk:n korvaukseton määräaika asetetaan vasta toisesta ja 12 viikon työssäolovelvoite neljännestä moitittavasta menettelystä 12 kk:n tarkastelujakson aikana. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettu malli olisi seuraamusjärjestelmän osalta paluu pohjoismaista työvoimapalvelumallia edeltävään aikaan ja olisi erityisesti työssäolovelvoitteen keston puolittumisen vuoksi työnhakijalle ennemminkin lieventävä kuin hänen velvollisuuksiaan tai taloudellista toimeentuloaan kiristävä ehdotus.

On sinänsä kannatettavaa ja perusteltua, että seuraamusjärjestelmä on selkeä ja että työnhakijan on huolehdyttävä työvoimapolitiittisista velvollisuuksistaan työttömyysturvan saamiseksi. Myös työssäolovelvoitteen keston lyhentäminen 12:sta kuuteen kalenteriviikkoon on kannatettavaa. Kokonaisuutena em. ehdotusta ei Hyvilin näkemyksen mukaan kuitenkaan voi pitää

esitysluonnoksessa kuvatulla tavalla paluuna pohjoismaista työvoimapalvelumallia edeltävän ajan seuraamusjärjestelmään. Ennen erilaisten moitittaviksi menettelyiksi tai laiminlyönneiksi katsottavien toimien sääntelymekanismi oli eriytyneempi ja sen voi arvioida noudatelleen joiltain osin logiikkaa: pieni rike - lyhyempi sanktio; isompi rike - pidempi sanktio. Varsinaisen työssäolovelvoitteen asettamiselle oli myös käytännön toimeenpanossa suhteellisen korkea kynnyks.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli lisäsi työnhakijan velvollisuuksia merkittävästi. Malli tarjosi kuitenkin samalla niin TYKE-lakiesitysluonnoksessa poistettavaksi ehdotetun muistutusmenettelyn kuin moniportaisen seuraamusmallin vuoksi työnhakijalle mahdollisuuden oppia noudattamaan työvoimapolitiittisia velvollisuuksiaan ja korjata toimintaansa sekä saada työttömyysturvansa maksuun tai pitää se maksussa. Työnhakijalla on nykyisin moninkertainen mahdollisuus esimerkiksi vahingossa laiminlyödä työvoimapolitiittisia velvollisuuksiaan kuin ennen. Nyt ollaan palaamassa tiukempaan seuraamusjärjestelmään, mutta samalla säilytetään enemmän työnhakijan velvollisuuksia sisältävä palvelumalli ja poistetaan työnhakijan oikeuksien toteutumista turvaava muistutusmenettely, jonka heikkous toki on ollut sen jälkikäteisyys. Kuten lakiesitysluonnoksessakin todetaan, työttömyysturvan menettämisen uhalla on osoitettu olevan selkeitä käyttäytymisvaikutuksia, mutta uhan positiiviset vaikutukset kohdistuvat pääasiassa työttömyyden alkuvaiheeseen, kun taas pitkittyneen työttömyyden tilanteissa uhasta voi olla jopa haittaa.

Esitysluonnoksen pykälämuutosten rinnakkaisvertailusta puuttuvat voimassa olevan 10 §:n 2 momentin loppuosa sekä 3 momentti, mikä vaikeuttaa esitysluonnoksen muutosten hahmottamista ja sen mahdollisten vaikutusten arviointia. 2 momentin loppuosaan tai 3 momenttiin ei ehdoteta muutosta, mutta ei myöskään edellisen pykälän 2 momentin loppuosaan, joka rinnakkaisvertailussa kuitenkin on näkyvissä. Selkeyden vuoksi myös 10 §:n 2 momentin loppuosa ja 3 momentti olisi hyvä lisätä esitysluonnokseen jatkovalmistelussa tai avata syntyvää järjestelmää tältä osin esitysluonnoksen yleis- tai yksityiskohtaisissa perusteluissa nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Hyvin näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten seurauksena vaikuttaisi syntyvän merkittävä riski työssäolovelvoitteiden määrän ja näin ollen tilapäisen tai pitkäkestoisemman tulottomuuden tarpeettoman suurelle kasvulle. Lisäksi meillä on tällä hetkellä suuri määrä pitkään työttömänä olleita työnhakijoita, joiden toimintakyvyssä, osaamisessa ja elämänhallinnassa on kasautuneita haasteita. Tällä kohderyhmällä on myös usein haasteita täyttää kaikki lisääntyneet työvoimapolitiittiset velvoitteensa, jolloin heille nyt ehdotetussa seuraamusjärjestelmässä voisi tulla asetettavaksi työssäolovelvoite mahdollisesti tahattoman toiminnan tai osaamattomuuden seurauksena useammin kuin nykyisin.

Nyt vaikuttaa tämän lakiesitysluonnoksen perusteella siltä, että esimerkiksi työnhakuhaastatteluun saapumatta jättämistä ei voi uudessa yksinkertaistetussa ja tiukemmassa seuraamusjärjestelmässä korjata kuin työttömyyden alkuvaiheessa (voimassa olevan 10.3 § 1 kohta, sidottu alkuhaastattelun ajankohtaan). Nimenomaan moitittavan menettelyn korjaamisen osalta ehdotettu yksinkertaistettu seuraamusjärjestelmä saattaakin osoittautua liian kategoriseksi, kohtuuttomaksi sekä epäoikeudenmukaiseksi ja toisaalta lisätä merkittävästi voimassa olevan lain 11-14 §:n mukaisia harkintatilanteita. Lisäksi työvoimapalvelujen tarve ja myös työnhakijoiden motivaatio tai halu päästä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevaan kuntouttavaan työtoimintaan sekä muihin sote-palveluihin voi kasvaa, ilman että palvelujen kysynnän kasvuun on osoitettu resursseja tai tätä mahdollista palvelutarpeen kasvua olisi tässä esitysluonnoksessa selkeästi tunnistettu ja arvioitu. Hyvin näkemyksen mukaan voisikin olla työnhakijaa kannustavampaa ja yksiselitteisesti oikeudenmukaisempaa sekä myös kokonaistaloudellisesti edullisempaa, että voimassa olevan lain 10.3 §:n 1 kohdan mukainen laiminlyöntien tai moitittavan menettelyn korjaamismahdollisuus

avattaisiin seuraamusjärjestelmää yksinkertaistettaessa myös muille kuin työnhaun alkuvaiheen työnhakijoille. Tämä voitaneen toteuttaa esimerkiksi sitomalla korjaamismahdollisuuden aikajänne moitittavaa menettelyä edeltäneeseen täydentävään tai varsinaiseen työnhakukeskusteluun. Hyvil katsoo, että seuraamusjärjestelmän tulee olla tasapainoinen niin velvoitteiden kuin kannustavuuden ja oman toiminnan korjaamisen vaikutusten osalta, mikä nyt näyttää olevan vakavassa vaarassa.

Hyvil toteaa, että sääntelyn oikeudenmukaisuus ja toisaalta myös sanktioiden kohtuullisuus sekä oman toiminnan korjaamismahdollisuus, on köyhyyden kasvun ehkäisemiseksi ja jopa yhteiskuntarauhan säilyttämiseksi oleellisen tärkeää. Tämä erityisesti siksi, että työttömyysturvan seuraamusjärjestelmällä on suora yhteys samaan aikaan lausunnolla olevaan toimeentulotukilain kokonaisuudistusta esittävään lakiesitysluonnokseen. Toimeentulotukilain kokonaisuudistuksessa esitetään mm. useita tiukennuksia toimeentulotuen hakijan velvoitteisiin ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi sekä perusosan alentamiskäytäntöihin olettaen, että oikeus ensisijaisiin etuuksiin toteutuisi muutosten jälkeen entistä paremmin.

Hyvilin arvion mukaan käsittelyssä olevassa lakiluonnoksessa ehdotettu seuraamusjärjestelmän yksinkertaistaminen voi kuitenkin osoittautua sellaiseksi, että Kelan vastuulla olevat perusosan alentamistilanteet lisääntyvät toimeentulotuen lakiesitysluonnoksessa nyt esitetystä vielä erittäin merkittävästi. Toisaalta työnhakija, joka jo on korjannut työttömyysetuuden katkaisemiseen tai työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelynsä, voi jäädä edelleen perusosan alentamisen kohteeksi useiksi kuukausiksi. Tämä siitä syystä, että toimeentulotuen perusosan alentamismenettely on lakiluonnoksessa (VN/34692/2024 10 §) sidottu nimenomaan työttömyysetuuden palautumiseen/maksussa olemiseen, ei moitittavan menettelyn korjaamiseen. Tämä vaikuttaa erittäin ongelmalliselta, koska uudessa ehdotetussa seuraamusjärjestelmässä pidempään työttömänä olleelle henkilölle kahden rikkeen jälkeen asetettavan työssäolovelvoitteen poistaminen ja työttömyysetuusoikeuden palautuminen ei valtaosin ole työttömyysturvalain 10.2 §:n perusteella pelkästään työnhakijan omissa käsissä (esim. nykyinen korkea työttömyys ja työvoimapalvelujen tarjonta/riittävyys kaikilla työllisyysalueilla). Kokonaisuutena seuraamusjärjestelmän uudesta toimintalogiikasta olisi hyvä esittää esimerkkejä eri työttömyysvaiheessa olevan työnhakijan mahdollisuuksista korjata menettelyään ja palauttaa työttömyysturvaoikeutensa, jolloin muutosten vaikutuksia käytännön tasolla olisi helpompi arvioida myös muiden toimijoiden kuin työvoimaviranomaisen tai työnhakijan näkökulmasta.

3. Onko teillä lausuttavaa esityksen vaikutusarvioista?

Esitysluonnoksessa todetaan, että se tullaan liittämään osaksi ns. TYKE-lakiesityskokonaisuutta. Esityksen vaikutuksia on kuitenkin (ilmeisesti?) arvioitu vain suhteessa voimassa olevaan lakiin, eikä yhteensovitettu TYKE-esitysluonnoksen kanssa. Lisäksi, kuten edellä on jo todettu, samaan aikaan tämän lakiesitysluonnoksen kanssa on lausunnolla yleistukea koskeva lakiesitysluonnos, jolla myös on vaikutuksia niin työttömän palveluprosessiin kuin hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla oleviin palveluihin, toimeentulotukilain kokonaisuudistusta ehdottava esitysluonnos ja kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön hallinnolliseen keventämiseen kohdistuva lakiluonnos. Näitä lakiesitysluonnoksia ei ole millään tavalla sovitettu yhteen ja lähes kaikkia niitä yhdistää se, että ehdotettujen muutosten vaikutukset hyvinvointialueisiin on arvioitu puutteellisesti tai niitä ei ole lainkaan tunnistettu. Erityisen keskeistä hyvinvointialuevaikutusten tunnistaminen on hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon valmisteilla olevien hallituksen päättäminen merkittävien säästöjen vuoksi. Nyt vaikuttaa kokonaisuutena siltä, että kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmää laajennetaan sekä kuty-lakiesitysluonnoksessa että yleistukilakiluonnoksessa ja tässä esitysluonnoksessa. Käytännössä siis paine työvoimapalvelujen tarpeelle ja kuntouttavaan

työtoimintaan hakeutumiselle sekä mahdollisesti myös hyvinvointialueiden aktivointisuunnittelun käynnistämismahdollisuudelle kasvaa. Samalla saman kohderyhmän palveluihin esitetään kuitenkin merkittävää säästöä ilman että hyvinvointialueille tilanteesta mahdollisesti koituvaa resurssilisäystarvetta on tunnistettu.

Hyvil katsoo, että jatkovalmistelussa vaikutusarvioiden laadun parantamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja hallituksen olisi pikaisesti julkaistava esitysluonnosten yhteisvaikutusten arviointi. Yhteisvaikutusarviointi tulee tehdä koko työllisyydenhoidon ekosysteemin ja etuus- ja toimeentulotukijärjestelmän osalta, ei vain työnhakijan tai kansalaisen näkökulmasta. Vaikutukset hyvinvointialueiden palvelu- ja resurssitarpeisiin on tunnistettava, arvioitava ja yhteen koottava. Hyvil katsoo, että on kestävämpää, että valmisteilla on jatkuvasti lakiesityksiä (esim. etuuksiin kohdistuvat muutokset, työvoimapalvelujärjestelmä), joiden muutokset käytännössä vaikuttavat hyvinvointialueiden vastuulla olevien palvelujen tarpeeseen, mutta tämä näkökulma puuttuu tai on systemaattisesti arvioitu puutteellisesti esitysluonnosten vaikutusarvioissa, eikä yhteisvaikutuksia ole arvioitu lainkaan.

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.

-

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy