

9.5.2025

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia.

Työnhakuun, työnhakijan palveluprosessiin sekä työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyviä työttömyysturvaseuraamuksia muutettaisiin. Nykyisin seuraamukset ankaroituvat neliportaisesti työnhakijan laiminlyöntien toistuessa, eikä ensimmäinen laiminlyönti johda työttömyysturvaoikeuden menettämiseen. Jatkossa ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettaisiin seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika. Laiminlyöntien toistuessa työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, kun nykyisin vastaava seuraamus asetetaan vasta laiminlyöntien toistuessa neljännen kerran vuoden kuluessa. Etuus oikeuden palauttamista sen lakkauttamisen jälkeen helpotettaisiin.

Käytännössä muutokset merkitsisivät säännösten muuttamista lähelle sitä, millaisia ne olivat ennen toukokuussa 2022 voimaan tulleita työttömyysturvalain muutoksia. Korvauksettomat määräajat ja työssäolovelvoite olisivat kuitenkin edelleen tätä lievempiä.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyysturvaseuraamuksia ja vahvistaa ohjaavalla vaikutuksella työnhakijoiden työnhakua, osallistumista heille järjestettävään palveluprosessiin sekä osallistumista työnhakua ja työllistymisen edistämistä tukeviin muihin palveluihin. Uudistus on osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisen kannustavamman ja velvoittavamman sosiaaliturvan uudistamisen kokonaisuutta.

Esityksen arvioidaan vähentävän julkiselle taloudelle aiheutuvia sosiaaliturvamenoja noin 14,9 miljoonalla eurolla vuodessa. Lisäksi esityksen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 700 työllisellä. Työllisyysvaikutus vähentäisi julkisen talouden vuotuisia menoja arviolta noin 16,8 miljoonalla eurolla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen	7
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin	10
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	11
4.2.2.1 Vaikutukset viranomaisiin	11
4.2.2.2 Vaikutukset kotitalouksiin ja eri työnhakijaryhmiin.....	12
4.2.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	16
4.2.2.4 Muut vaikutukset.....	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	18
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	18
6 Lausuntopalaute	19
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	19
8 Voimaantulo	20
9 Toimeenpano ja seuranta	20
10 Suhde muihin esityksiin.....	20
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	21
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	21
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	21
LAKIEHDOTUS	23
Laki työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta	23
LIITE	25
RINNAKKAISTEKSTI.....	25
Laki työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kohdassa 4.3 (Työhön kannustava sosiaaliturva) korostetaan työttömyysetuuden saamiseen liittyviä velvoitteita. Etuutta saavan työnhakijan odotetaan hakevan aktiivisesti työtä ja osallistuvan erilaisiin hänen palvelutarpeensa mukaisiin tarjolla oleviin palveluihin. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden toimeenpanijoilta saadun palautteen mukaan työttömyysturvaseuraamukset eivät tällä hetkellä tue parhaalla mahdollisella tavalla työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutumista.

Tässä hallituksen esityksessä esitetään työttömyysturvalakiin (1290/2002) muutoksia, jotka tukisivat työttömyysturvaseuraamusten ohjausvaikutusta olematta kuitenkaan työnhakijan näkökulmasta kohtuuttomia.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen sisältöä on valmistelun aikana käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön sekä keskeisten työelämän keskusjärjestöjen kanssa. Esityksen vaikutusarvioita on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi valmistelun aloittamisesta kokouksessaan 20.3.2025. Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 9.5. - 19.6.2025. Lausuntoa pyydettiin.

Esitys on käsitelty Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa xx.xx.2025.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa xxxxxxxx.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työttömyysturvajärjestelmässä on periaatteena, että työnhakijan aiheutettua itse työttömyytensä tai työttömyyden pitkittymisen hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi. Työnhakijan katsotaan aiheuttavan työttömyytensä pitkittymisen esimerkiksi silloin, kun hän kieltäytyy osallistumasta työvoimaviranomaisen palveluihin työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa (eli aktiivointisuunnitelmassa, monialaisessa työllistymissuunnitelmassa tai kotoutumissuunnitelmassa) sovitulla tavalla.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin. Seuraamusjärjestelmässä käytetään työnhakijan työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn seuraamuksina korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja ja työssäolovelvoitteita.

Korvaukseton määräaika tarkoittaa työttömyysetuuden menettämistä seitsemän, 14, 30 tai 45 kalenteripäivän ajalta työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn takia. Työssäolovelvoite puolestaan tarkoittaa työttömyysetuuden menettämistä toistaiseksi. Työssäolovelvoitteen jälkeen oikeus etuuteen palautuu, kun henkilö on ollut työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäolo-oluehtoon luettavassa työssä, opiskellut päätoimisesti, työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä tai osallistunut työttömyysturvalaissa lueteltuihin

työllistymistä edistäviin palveluihin tietyn ajan. Työttömyysetuutta voidaan myös maksaa näiden palveluiden ajalta korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen estämättä.

Työnhakijan työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvää menettelyä tarkastellaan vuoden tarkastelujaksolla. Tarkastelu tehdään kulloinkin tarkasteltavana olevasta menettelystä taaksepäin lukien. Työstä eroamisen ja erottamisen sekä työstä kieltäytymisen perusteella asetettuja seuraamuksia ei oteta huomioon tarkasteltaessa muun menettelyn toistuvuutta.

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä työvoimapolitiittisesti moitittavana pidettävästä menettelystä asetetaan korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoite porrastettuna. Ensimmäinen moitittava menettely vuoden tarkastelujakson kuluessa ei aiheuta seuraamusta. Jos moitittavia menettelyjä on kaksi, työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen seitsemältä kalenteripäivältä. Kolmannelta moitittavasta menettelystä työttömyysetuuden menettää 14 kalenteripäivältä. Jos työnhakija menettelee vielä neljännen kerran moitittavasti, hänelle asetetaan 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite.

Kaikkiin edellä mainittuihin työttömyysturvaseuraamuksiin liittyy se, että seuraamusta ei aseteta, jos työnhakijalla on menettelynsä työvoimapolitiittisesti arvioituna pätevä syy. Työttömyysturvallaissa säädetään siitä, mitä voidaan missäkin tilanteessa pitää pätevänä syynä, mutta säännökset jättävät lain soveltajalle myös jonkin verran harkinnanvaraa.

Työnhakijan moitittavana menettelynä pidetään saapumatta jäämistä alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin. Lisäksi moitittavana menettelynä pidetään työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymistä ja muuta menettelyä, joka aiheuttaa sen, ettei suunnitelmaa voida laatia tai tarkistaa. Vastaavasti suhtaudutaan kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun palvelutarpeen arvioinnista kieltäytymiseen sekä muuhun menettelyyn, joka aiheuttaa sen, ettei palvelutarpeen arviointia voida tehdä.

Moitittavana menettelynä pidetään myös työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa edellytetyn työnhakuvelvollisuuden laiminlyömistä sekä työnhakijan menettelyä, joka aiheuttaa sen, ettei työnhaku johda työllistymiseen. Jos viimeksi järjestetystä alkuhaastattelusta on kulunut vähintään kuusi kuukautta, moitittavaa menettelyä on myös työvoimaviranomaisen tarjoaman työn hakematta jättäminen.

Moitittavaa menettelyä on myös työnhakuvalmennuksesta, uravalmennuksesta, työvoimakoulutuksesta, koulutuskokeilusta, työkokeilusta, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta, kuntouttavasta työtoiminnasta tai muusta suunnitelmassa sovitusta palvelusta kieltäytyminen ja menettely, joka aiheuttaa sen, ettei palvelua voida järjestää, sekä tällaisen palvelun keskeyttäminen.

Kieltäytyminen palvelutarpeen arvioimiseksi välttämättömästä työkyvyn tutkimuksesta tai arvioinnista tai menettely, joka aiheuttaa sen, ettei tällaista palvelua voida järjestää, on myös moitittavaa. Myös laiminlyönti noudattaa sitä, mitä monialaisessa työllistymissuunnitelmassa on sovittu työnhaun ja työllistymisen yleisten edellytysten parantamisesta, on moitittavaa menettelyä.

Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2023 annettiin noin 29 000 työvoimapolitiittista lausuntoa seitsemän kalenteripäivää kestävästä korvauksettomasta määräajasta. Pitemmästä, 14 kalenteripäivää kestävästä korvauksettomasta määräajasta annettiin noin 13 500 lausuntoa ja työssäolovelvoitteen asettamisesta noin 6 300 lausuntoa. Tilanteita, joissa työnhakija esimerkiksi laiminlyö hakea työmahdollisuuksia tai osallistua palveluihin

ensimmäistä kertaa vuoden tarkastelujakson aikana eikä seuraamusta aseteta, ei tilastoida Työnvälitystilastossa. Näitä tilanteita on kuitenkin enemmän kuin seitsemän kalenteripäivää kestäviä korvauksettomia määräaikoja asetetaan.

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden toimeenpanijoilta saadun palautteen mukaan työttömyysturvaseuraamukset eivät kuitenkaan tukisi parhaalla mahdollisella tavalla työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutumista. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työnhakijat laiminlyövät osallistua palveluprosessiin kuuluviin tapaamisiin työvoimaviranomaisen kanssa tai laiminlyövät täyttää julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) nojalla heille asetettua työnhakuvelvollisuutta asianmukaisesti. Jos kyse on työnhakijan ensimmäisestä laiminlyönnistä, asiasta ei aiheudu työttömyysturvaoikeuden menetystä.

Työ- ja elinkeinoministeriö teki työnantajille kohdistetun kyselyn muun muassa työnhakuvelvollisuuden vaikutuksista syyskuussa 2023. Kysely lähetettiin sähköpostitse noin 40 000 yritykselle. Vastauksia saatiin noin 1 600, jolloin vastausprosentiksi muodostui neljä prosenttia. Vastausprosentin alhaisuudesta huolimatta vastausten melko suuren määrän takia on kuitenkin katsottu, että vastauksista on ollut mahdollista tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Kyselyyn vastanneiden yritysten jakauma kuvastaa kattavasti Suomessa toimivaa yrityskenttää kokoluokan, toimialojen ja alueellisen toimintasäteen osalta. Yritykset, joilla ei ollut lainkaan ulkopuolisia työntekijöitä palveluksessaan, jätettiin kuitenkin kyselyn ulkopuolelle.

Hieman yli kolmannes (36 prosenttia) kaikista vastaajista koki näennäishakemusten määrän kasvaneen työnhakuvelvollisuutta koskevien lainsäädäntömuutosten voimaantulon jälkeen. Suurten yritysten vastauksissa tilanne oli kuitenkin lähes päinvastainen. Vähintään 100 henkilöä työllistävistä yrityksistä selvä enemmistö (61 prosenttia) koki näennäishakemusten lisääntyneen. Eniten näennäishakemuksissa näkyy hakijoiden ilmeinen sitoutuneisuuden puute haettuun työhön ja noin puolet (49 prosenttia) näennäishakemuksia saaneista vastaajayrityksistä oli vastaanottanut hakemuksia, joissa oli mainittu työnhauksen tapahtuneen vain työ- ja elinkeinotoimiston asettaman työnhakuvelvollisuuden takia. Lisäksi näennäishakemuksissa oli yritysten mukaan runsaasti mukana hakemuksia, joissa hakijoiden todelliset mahdollisuudet työllistyä hakeensa työhön olivat alhaiset riittämättömästä osaamis- tai koulutustaustasta johtuen.

Käytettävissä olevat tilastotiedot tukevat työvoimaviranomaisilta eri yhteyksissä saatua palautetta. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen mukaan muistutuksia tehtiin aikavälillä 2.5.2022–31.3.2024 yhteensä 301 500 kappaletta. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan työnhakijalle tehdään muistutus muun muassa silloin, kun työnhakija on laiminlyönyt asiointiaan työvoimaviranomaisen kanssa, jättänyt toteuttamatta työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittuja toimia tai laiminlyönyt hakea työmahdollisuuksia suunnitelmassa edellytetyllä tavalla. Työnhakuvelvollisuuden laiminlyöntinä pidetään myös tilanteita, joissa työnhakija on hakenut työmahdollisuuksia, joihin hänellä ei ole mahdollisuutta työllistyä. Muistutuksia lähetettiin mainitulla aikavälillä yhteensä 38 prosentille silloisten työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaana olevista työnhakijoista.

Vuonna 2023 muistutuksia tehtiin lähes 200 000 kappaletta, ja muistutuksen sai noin 26 prosenttia työnhakijoista. Eniten muistutuksia tehtiin työnhakuvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä (132 000 kappaletta) ja asiakastapaamiseen saapumatta jättämisestä (31 000 kappaletta). Prosentteina ilmaistuna muistutuksista 66 prosenttia koski työnhakuvelvollisuuden noudattamatta jättämistä ja 16 prosenttia asiakastapaamiseen saapumatta jättämistä. Kaikista muistutuksen saaneista työnhakijoista 80 prosentille ei asetettu heidän menettelynsä vuoksi työttömyysturvaseuraamuksia, eli he eivät muistutuksen jälkeen menettelleet työttömyysturvavaroja tarkoitetulla tavalla moitittavasti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyysturvaseuraamuksia ja tehostaa työttömyysetuuden menettämisen ohjaavalla vaikutuksella työnhakijoiden työnhakua, osallistumista heille järjestettävään palveluprosessiin sekä osallistumista työnhakua ja työllistymisen edistämistä tukeviin muihin palveluihin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Nykyisin työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä työvoimapoliittisesti moitittavana pidettävästä menettelystä asetetaan korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoite porrastettuna. Ensimmäinen moitittava menettely vuoden tarkastelujakson kuluessa ei aiheuta seuraamusta. Jos moitittavia menettelyjä on kaksi, työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen seitsemältä kalenteripäivältä. Kolmannesta moitittavasta menettelystä työttömyysetuuden menettää 14 kalenteripäivältä. Jos työnhakija menettelee vielä neljännen kerran moitittavasti, hänelle asetetaan 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite.

Porrastettua seuraamuskokonaisuutta muutettaisiin siten, että työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä. Korvaukseton määräaika olisi näissä tilanteissa kestoaltaan seitsemän kalenteripäivää. Muutos korostaisi työnhakijan omaa vastuuta hakea aktiivisesti työtä ja osallistua hänelle tarjolla olevaan palveluprosessiin ja palveluihin.

Seuraamuskokonaisuus olisi neljän sijasta kaksiportainen. Jos työnhakija jatkaisi menettelyään, toisesta työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä asetettaisiin kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jatkaessaan työvoimapoliittisesti moitittavaa menettelyään työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen nykyistä nopeammin. Samalla etuusoikeutensa menettäneellä työnhakijalla olisi kuitenkin mahdollisuus palauttaa etuusoikeus nykyistä helpommin, koska työssäolovelvoitteen kesto lyhennettäisiin puoleen nykyisestä.

Vaikka työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen määräajaksi jo ensimmäisen työnhakuun tai työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin takia, seuraamuskokonaisuus olisi säädöstasolla edelleen olennaisesti lievempi verrattuna toukokuun 2022 alkuun voimassa olleisiin työttömyysturvalain säännöksiin. Toukokuun 2022 alkuun asti työnhakijan ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettiin tilanteen mukaan vähintään 15, vähintään 30 tai 60 päivää kestävä korvaukseton määräaika. Jos työnhakijan laiminlyönnit toistuivat puolen vuoden tarkastelujakson kuluessa, työnhakijalle asetettiin 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitetyt muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta noin 700 työllisellä. Työllisyyden kasvu vähentäisi julkisen talouden menoja arviolta noin 16,8 miljoonalla eurolla vuodessa.

Edellä mainitun lisäksi muutokset vähentäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia menoja arviolta noin 14,9 miljoonalla eurolla vuodessa. Arviossa on otettu huomioon työttömyysturva-, asumistuki- ja toimeentulotukimenot sekä työttömyysturvaan liittyvät verotulot. Työttömyysturvan

menojen on arvioitu yhteensä pienenevän noin 51,4 miljoonaa euroa, joka pienentäisi verotuloja noin 12,4 miljoonaa euroa.

Säästö jakautuisi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa siten, että säästöstä kohdistuisi arviolta noin 10,8 miljoonaa euroa vuodessa momentille 33.20.50 Valtionosuus työttömyysetuuskien ansioturvasta (arviomääräraha) ja arviolta noin 17,3 euroa momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuskien perusturvasta (arviomääräraha). Valtion lisäksi säästöä kohdistuisi kunnille, Työllisyysrahastolle ja työttömyyskassoille.

Työttömyysturvaan liittyvien muutosten vuoksi momentilla 33.10.54 (Asumistuki) menot kasvaisivat arviolta noin 2,3 euroa vuodessa ja momentilla 33.10.57 (Toimeentulotuki) arviolta noin 21,8 euroa vuodessa.

Arviot sisältävät merkittäviä varaumia ja epävarmuuksia.

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä laiminlyönti voi johtaa työttömyysturva-oikeuden menettämiseen määrääjäksi tai toistaiseksi. Työttömyysturvaseuraamuksilla on havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, koska pelote etuusoikeuden menettämisestä (ns. *uhkavaikutus*) lisää työnhaun aktiivisuutta ja palveluihin osallistumista, jolloin siirtymät työmarkkinoille lisääntyvät ja nopeutuvat. Vaikutus syntyy siis niiden työnhakijoiden käyttäytymisessä, joille ei ole asetettu seuraamuksia, mutta jotka ovat tietoisia seuraamusten mahdollisuudesta ja siksi osallistuvat palveluihin ja hakevat työtä aktiivisemmin.

Kaikkia työnhakijoita koskevan uhkavaikutuksen lisäksi työttömyysturvaseuraamuksilla on erillinen vaikutuksensa niiden työnhakijoiden työllistymisen nopeuteen, joille on asetettu seuraamus (ns. *suora vaikutus*). Työttömyysetuuden menettäminen yleensä nopeuttaa työllistymistä, koska etuustason laskiessa on kannattavampaa ottaa vastaan myös matalapalkkaisempaa tai lyhytaikaisempaa työtä. Työttömyysturvaseuraamuksilla on havaittu olevan myös kielteisiä vaikutuksia. Työllisyyden ohella ne saattavat lisätä siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (esimerkiksi Busk), heikentää tulevien työsuhteiden laatua¹ ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla jopa heikentää työllisyyttä².

Ruotsalaisessa tutkimuksessa³ työnhakijalle asetettujen velvoitteiden seurannan⁴ ja seuraamusten lisääminen kasvatti siirtymiä työttömyydestä työllisyyteen viisi prosenttia. Tästä 4,2 prosenttia aiheutui seuraamusten uhkavaikutuksesta, kun työnhakijat noudattavat työnhakuun liittyviä velvoitteitaan paremmin välttääkseen etuusoikeuden menettämisen. Seuraamusten uhka vaikutti erityisesti miesten ja pitkäaikaistyöttömien käyttäytymiseen. Ruotsalaistutkimuksessa

¹ van den Berg, Gerard J.;Uhendorff, Arne;Wolff, Joachim; The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out. *Economica* 2021. <https://www.econbiz.de/Record/the-impact-of-sanctions-for-young-welfare-recipients-on-transitions-to-work-and-wages-and-on-dropping-out-van-den-berg-gerard/10012634763>

² Huuskonen, Jussi; Essays on the role of public employment services in labour market matching. JYU Dissertations 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9705-2>

³ Lombardi, S. (2019). Threat effect of monitoring and unemployment insurance sanctions – evidence from two reforms. Working paper 2019:22. Institute for Evaluation of Labour market and Education Policy.

⁴ Ruotsissa työttömien monitorointia lisättiin merkittävästi 2013–2014, mikä johti työttömyysturvaseuraamusten määrän merkittävään kasvuun. Uudistus painottui pitkäaikaistyöttömiin.

todennäköisyys työllistyä kasvoi etuusoikeuden menettäneiden kohdalla (29 prosentilla⁵), mutta koska etuusoikeuden menettäneiden määrä oli niin pieni, että suoran työllisyysvaikutuksen osuus tutkittavana olleen ruotsalaisen reformin kokonaistyöllisyysvaikutuksesta (5 prosenttia) jäi pieneksi (0,8 prosenttiin). Seuraamusten suoriin vaikutuksiin liittyy myös epävarmuutta työllistymisen laadusta, joten tämän esityksen työllisyysvaikutusarviot on tehty pääasiassa uhkavaikutuksen varaan.

Uhkavaikutuksista ei ole suomalaista tutkimuskirjallisuutta, mutta suoria vaikutuksia on tutkittu 2003–2006 aineistoilla⁶. Tulosten perusteella seuraamuksen asettaminen lisää työllistymistodennäköisyyttä 84 prosenttia työmarkkinatuen saajilla ja 25 prosenttia ansiopäivärahaa saavilla. Seuraamusten työllisyysvaikutusten suuruuteen vaikuttaa luonnollisesti seuraamusten ankaruus: mitä pidempi etuusmenetyks on, sitä suurempi kannuste työnhakijalla on nopeuttaa työllistymistään. Ero on suuri varsinkin ansiopäivärahaa saavilla työnhakijoilla (+22 prosenttia 30–60 etuuspäivän menetyksen seurauksena, +70 prosenttia 90–150 etuuspäivän menetyksen seurauksena), mutta työllistymistodennäköisyys kasvaa myös työmarkkinatuen saajilla (vastaavasti kuin edellä 57 prosenttia ja 90 prosenttia).

Esityksen työllisyysvaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty suomalaistutkimuksen tuloksia suorista vaikutuksista ja Lombardin (2019) tutkimukseen perustuvaa arvioita siitä, että yhden prosenttiyksikön kasvu odotetussa sanktiopäivien määrässä nostaa uhkavaikutukseen liittyvää työllistymisen todennäköisyyttä noin 2,4 prosenttia. Arvioinnissa sovellettu oletus vastaa tällöin sitä, että uhkavaikutus olisi noin kaksinkertainen verrattuna sanktioita saavien määrällä painotettuun suoraan vaikutukseen. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa uhkavaikutusten on havaittu olevan 4–5-kertaisia suhteessa suoraan työllisyysvaikutukseen⁷. Tutkimuksissa käytetyt estimaatteja hyödyntäen voidaan arvioida, että seuraamusmenettelyjen ankaroitumisen työllisyysvaikutus olisi noin 800 työllistä, jos otetaan huomioon vain uhkavaikutukseen perustuva vaikutus (Taulukko 1).⁸ Tutkimuskirjallisuus suoran työllisyysvaikutuksen osalta on epävarmempaa, joten työllisyysvaikutus arvioidaan ensisijaisesti uhkavaikutuksen kautta.

⁵ Lombardin estimaatti (29 prosenttia) on hieman pienempi kuin mitä on havaittu esim. Alankomaissa (Abbring et al. 2005) tai Sveitsissä (Lalive et al., 2005), mutta tuloksia voi selittää erot sanktioiden suuruudessa (Lombardi, 2019).

⁶ Busk, H. (2016). Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Economics* 42(2016), 159–176.

⁷ **Weber**, E. (2024). The dovish turnaround Germany's social benefit reform and job findings. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1–17. **Walsh**, T. (2023). Job search and the Threat of Unemployment Benefit Sanctions (June 14, 2023). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4478427>. **Lombardi**, S. (2019). Threat effect of monitoring and unemployment insurance sanctions – evidence from two reforms. *Working paper 2019:22. Institute for Evaluation of Labour market and Education Policy*.

⁸ Arvio muodostetaan simuloimalla selviytymisfunktiot nykytilalle ja vaihtoehtoiselle tulemalle, jossa työttömyysjaksoon kohdistuu sanktio tai sanktioinnin uhka. Perustason työllistymistodennäköisyys muodostetaan simuloimalla se Weibull-jakauman tiheysfunktioista ($l = 0,45$; $k = 0,8$). Työmarkkinatuen saajien heikomman perustason työllistymistodennäköisyyden vuoksi ja näiden etuuden saajien suuremman painon vuoksi jakauman oletukset perustason työllistymistodennäköisyydestä ovat hyvin maltilliset (uudelleen työllistymisen mediaani noin 30 kuukautta). Työllisyysvaikutus lasketaan kahden selviytymisfunktion erotuksena, joka kuvaa muutosta työttömyydestä poistuneiden osuudessa. Buskin (2016) tuloksia sovelletaan suoran vaikutuksen arvioinnissa sekä sensitiivisyystarkastelussa painotetun suoran vaikutuksen ja epäsuoran vaikutuksen suhdeluvun laskemiseksi. Laskelma sisältää epävarmuuksia niin

Työllisyysvaikutukset perustuvat tutkimukseen seuraamisen asettamisen riskin kasvun ja työllistymisen nopeutumisen yhteydestä. Arviota varten ei kuitenkaan ole käytettävissä täsmällistä tietoa seuraamisen asettamisen riskin kasvusta, vaan muutosta on arvioitu aiempien vuosien tietojen perusteella (ks. työttömyysetuuden menettämisen riskin muutoksista myös 4.2.2.2). Vaikutusarvio on myös herkkä oletuksille työssäolovelvoitteen kestosta, koska esitetyssä mallissa työssäolovelvoite seuraa heti toisesta laiminlyönnistä, kun taas voimassa olevassa lainsäädännössä työssäolovelvoite seuraa vasta neljännestä laiminlyönnistä. Näin ollen oletus velvoitteen kestosta vaikuttaa keskeisesti arvioon etuudenmenettämisen riskin kasvusta. Herkkyyttä havainnollistetaan (Taulukko 1 esittämällä laskelmat käyttäen muutamia eri oletuksia työssäolovelvoitteen kestosta. Esityksen mukaisen muutoksen osalta työllisyysvaikutus eri herkkyyslaskelmien keskiarvona on 688 lisätyöllistä, jos vaikutus lasketaan vain pelkästä uhkavaikutuksesta (näyttö etuusmenetyksen suorista vaikutuksista on epävarmempaa). Työllisyysvaikutus voi sen sijaan olla jopa negatiivinen (-578) tai selvästi pienempi (153) jos etuudenmenettämisen riski lasketaan työssäolovelvoitteen minimikestoilla⁹. Jos taas oletetaan riskin kasvavan lähemmäs työssäolovelvoitteen todellisia kestoja (41 viikkoa) olisi laskennallinen työllisyysvaikutus huomattavasti suurempi (2 359). Minimikestot ovat todennäköisesti aliarvio, koska käytännössä hyvin harva pystyy täyttämään velvoitteen minimiajassa. Todellista kestoja lähempänä olevat arviot taas lienevät yliarvio, koska ei ole perusteltua olettaa, että kirjallisuudessa lyhemmillä kestoilla havaitut vaikutukset kasvaisivat lineaarisesti loputtomiin.

Julkisen talouden osalta työllisyyden kasvu vähentäisi julkisen talouden menoja arviolta noin 16,8 miljoonalla eurolla vuodessa (etuusmenojen lasku ja verotulojen kasvu). Työllisyysvaikutuksen lisäksi työttömyysturvaseuraamusten ankaroitessa etuusmenot vähenisivät ja vähentäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia menoja arviolta noin 14,9 miljoonalla eurolla vuodessa (huomioiden työttömyysturva-, asumistuki- ja toimeentulotukimenot sekä työttömyysturvaan liittyvät verotulot).

käytettyjen joustojen osalta (Buskin käyttämät estimaatit sisältävät epävarmuutta muun muassa aineiston koosta johtuen ja 2003–2009 aineistosta lasketut tulokset eivät välttämättä ole yleistettävissä nykypäivään), kuin myös laiminlyöntien määrästä ja toistuvuudesta tehtyjen oletusten osalta. Laskelmassa oletetaan laiminlyöntien määrän palaavan 2019 tasolle 50 000 laiminlyönnin tuntumaan. Laiminlyöntien toistuvuutta on arvioitu perustuen jakaumiin 2023 (kun käytössä neliportainen malli) ja vuosina 2018–2019 (kun käytössä kaksi portainen malli).

⁹ Työssäolovelvoitteen minimikesto on tällä hetkellä 12 viikkoa, mutta keskimääräinen kesto reilusti yli vuoden (eli työnhakijoilla kestää keskimäärin yli vuoden osoittaa vaadittua vähintään 12 viikon aktiivisuutta työssäololla tai palveluihin osallistumisella). Tutkimuskirjallisuudessa taas on tutkittu pisimmillään vain 21 viikkoa kestäviä seuraamuksia, mikä tekee tulosten soveltamisen vaikeaksi. Koska suurin osa työssäolovelvoitteen saaneista ei nykyisin täytä velvoitetta työttömyysturvallaissa säädettyssä vähimmäisajassa, on epätodennäköistä, että työssäolovelvoitteen tosiasiallinen keskimääräinen kesto lyhenisi voimakkaasti, jos minimiä lasketaan 12 kalenteriviikosta kuuteen kalenteriviikkoon. Tämänkin vuoksi työllisyysvaikutuksen täsmällinen arviointi on vaikeaa ja laskelmiin sisältyy varauksia.

Taulukko 1: Esityksen vaikutukset (herkkyyslaskelmineen) työllisyyteen ja julkiseen talouteen.

Työllisyysvaikutukset	Esitys
Uhka + suora vaikutus	
alaraja 1*	-707
alaraja 2*	323
oletus*	1 210
yläraja*	3 248
Pelkkä uhkavaikutus	
alaraja 1*	-578
alaraja 2*	153
oletus*	817
yläraja*	2 359
Vaihteluvälin keskiarvo (pelkkä uhka)	688
Julkisen talouden vahvistuminen	
Etuusmenojen säästöt (€)**	14 913 945
Laskennallinen työllisyysvaikutus (24 500€/työllinen; uhkavaikutus)	16 849 875

* Laskentamallissa sanktioriskin kasvu on hyvin herkkä oletuksille työssäolovelvoitteen kestosta. Oletuksen tekeminen ei ole yksiselitteistä, sillä lakisääteinen minimikesto on tällä hetkellä 12 viikkoa (joka laskisi 6 viikkoon), mutta todellisuudessa jaksot kestävät reilusti yli vuoden. Tutkimuskirjallisuus, johon arvio pohjautuu, on tehty lyhemmillä jaksoilla ja pitkiin jaksoihin yleistäminen ei ole ongelmaton. Tämän takia laskelmat esitetään eri oletuksilla työssäolovelvoitteen kestosta: 12 --> 6 viikkoa (alaraja 1); 12 viikkoa (alaraja 2); 21 viikkoa (oletus); ja 41 viikkoa (yläraja). ** Etuusmenolaskelmissa työssäolovelvoitteen kestoksi on nykytilan osalta oletettu 215 päivää, mikä vastaa keskimääräisiä velvoitteiden jälkeisiä maksupäiviä tällä hetkellä. Uusien kuuden viikon työssäolovelvoitteiden voimassaolon kestoksi on vastaavasti oletettu 200 päivää, koska velvoitteen suorittamisajan lyhentäminen näkyy olettavasti jossain määrin myös etuudettomien jaksojen lyhentymisenä. Julkisen talouden vahvistumista koskevissa vaikutusarvioissa on otettu huomioon verotulot, toimeentulotuki- ja asumistukimenot. Arviossa on käytetty pohjana peruspäivärahan ja keskimääräisen ansiopäivärahan määriä (2024).

4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Työttömyysturvaseuraamuksia koskevilla muutoksilla pyritään seuraamusjärjestelmän keinoin ohjaamaan työnhakijoita osallistumaan heille tarjolla olevaan työnhakijan palveluprosessiin sekä tarjolla oleviin palveluihin. Palveluprosessiin kuuluvia toimia ja palveluita järjestetään siinä tarkoituksessa, että työvoimaviranomainen tukisi työnhakijaa työhaussa, tai jos työnhakijan työllistymisen edellytyksissä on haasteita tai puutteita, työvoimaviranomainen ja työnhakija löytäisivät keinot ratkaista näitä haasteita. Työnantajana toimivien yritysten näkökulmasta kokonaisuus tukee työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaantoa ja työvoiman tarjontaa.

Edellä luvussa 2 (Nykytila ja sen arviointi) on kerrottu työnhakijoille asetetun määrällisen työnhakuvelvollisuuden vaikutuksista ja työnantajien turhina pitämistä työhakemuksista työhön, jonka tekemiseen työnhakijalla ei ole edellytyksiä tai joihin työnhakija ei edes halua työllistyä.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n nojalla työnhakijalle voidaan asettaa korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite, jos työnhakija jättää ilman pätevää syytä täyttämättä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyvän työnhakuvelvollisuutensa tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei työnhaku johda työllistymiseen. Tarkoituksena on, että työnhakijalla on aina mahdollisuus hakea työmahdollisuuksia mahdollisimman laajasti, eikä esimerkiksi se johda työttömyysturvaseuraamuksen asettamiseen, että työnhakija haki

työtä, joka ei täysin vastannut hänen osaamistaan, jos mahdollisuus työllistyä tähän työhön oli kuitenkin olemassa. Sen sijaan täysin perusteettomia hakemuksia tai hakemuksia, joissa työnhakija antaa ymmärtää, ettei hakemuksestaan huolimatta ole kiinnostunut kyseisestä työstä, ei tulisi ottaa huomioon työnhakuvelvollisuutta täyttävänä toimina.

Nykyisin täysin perusteettomien työhakemusten tekeminen voi johtaa korvauksettoman määräjän asettamiseen vasta, kun työnhakijan laiminlyönnit ovat toistuvia. Esitetty muutos johtaisi siihen, että työnhakijan riski työttömyysturvaoikeuden menettämisestä koskisi jo ensimmäistä laiminlyöntiä. Tämän arvioidaan vähentävän täysin perusteettomien työhakemusten määrää. Lukumääristä arviota varten valmistelussa ei ole ollut käytettävissä tarvittavaa tietopohjaa. Asiaan vaikuttaa myös se, millä tavalla työvoimaviranomainen käy työnhakijan kanssa läpi työnhakuvelvollisuuden täyttämistä työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa laadittaessa.

Perusteettomien työhakemusten vähentämisessä on lisäksi merkitystä työnhakijan tekemien työhakemusten läpikäymisellä työnhakukeskusteluissa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa. Ensisijaisesti työnhakuvelvollisuuden täyttämistä seurataan verkkopalvelun kautta tehtävien työnhakijan ilmoitusten perusteella, mutta työnhakutoimia tulisi tarpeellisessa laajuudessa seurata myös työvoimaviranomaisen tavatessa työnhakijaa. Tässä yhteydessä tehtyjen hakujen tarkastelu liittyy työnhakuun tarjottavaan tukeen, mutta samalla tulisi puuttua täysin perusteettomiin työnhakuihin ja saattaa nämä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen käsiteltäväksi. Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin kuuluu näissä tilanteissa arvioida, tuleeko työnhakijalle asettaa laiminlyönnin takia joko korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset viranomaisiin

Työvoimaviranomaisten työnhakijalle järjestämään palveluprosessiin ja tarjolla oleviin palveluihin liittyvien työnhakijan laiminlyöntien määrän arvioidaan vähentyvän työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvien muutosten takia. Tämä tehostaisi työvoimaviranomaisten toimintaa, mutta määrällistä tai euromääräistä arviota varten ei ole käytettävissä riittävää tietopohjaa. Muutosten ei ole tarkoitettu johtavan siihen, että työttömyysturvaoikeuden menettäminen mahdollisten laiminlyöntien takia otettaisiin huomioon esimerkiksi sisällytettäessä työnhakuvelvollisuus työnhakijan kanssa laadittavaan työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan.

Työllistymissuunnitelmien toteuttamista seurataan lähtökohtaisesti verkkopalvelun avulla. Jos työnhakija jättää toteuttamatta suunnitelmaansa tai ei ilmoita suunnitelman toteuttamisesta, verkkopalvelu lähettää työnhakijalle asiaa koskevan selvityspyynnön ja huolehtii asian siirtämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle työttömyysturva-asiana käsiteltäväksi. Näissä tilanteissa työttömyysturvaseuraamusten asettaminen jo ensimmäisestä laiminlyönnistä ei lisäisi työvoimaviranomaisen tehtäviä. Muiden laiminlyöntien kohdalla työvoimaviranomaisen tulisi huolehtia manuaalisesti edellä mainituista, suunnitelman toteuttamisen yhteydessä automaattisesti hoidettavista työttömyysturva-asian selvittämiseen liittyvistä vaiheista.

Niissä tilanteissa, joissa työnhakijan menettelyllä voi olla vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle annetaan työttömyysturva-seuraamusta koskeva työvoimapoliittinen lausunto. Lausunnon antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus. Työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvistä

muutoksista huolimatta asetettavien seuraamusten määrän arvioidaan säilyvän nykyisellään noin 50 000:ssa.

Yhden työttömyysturvaseuraamusta koskevan asian ratkaisemiseen ja sitä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen kuluu aikaa arviolta noin 20 minuuttia. Arvio sisältää asiaan liittyvien tietojen tarkistamisen, työnhakijan antamaan selvitykseen tutustumisen, mahdollisen lisäselvityspyynnön tekemisen ja sen myöhemmän käsittelemisen sekä asian ratkaisemisen ja työvoimapolitiittisen lausunnon perustelujen kirjoittamisen.

Työttömyysturvaseuraamusten määrän arvioitu säilyminen entisellään tarkoittaa sitä, että myöskään työttömyysetuuden maksajien työmäärän ei arvioida kasvavan. Työtä aiheutuu sekä seuraamuksia koskevien päätösten antamisesta, että mahdollisten seuraamuksia koskevien valitusasioiden käsittelystä. Työttömyysturvaseuraamuksia koskevien valitusten määrä vaikuttaa myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden työmäärään.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle aiheutuisi esitetyihin muutoksiin liittyvistä tietojärjestelmämuutoksista arviolta noin 350 000 euron kertaluonteinen kustannus.

4.2.2.2 Vaikutukset kotitalouksiin ja eri työnhakijaryhmiin

Työttömyysturvaoikeuden menettämisen riskin kasvu

Työnhakijoiden kokemaan riskiin menettää työttömyysetuuksiaan työnhaun velvoitteiden laiminlyönnin seurauksena vaikuttaa sekä annettujen lausuntojen määrä että niiden ankaruus (menettävien etuuspäivien määrä). Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työttömyysturvaseuraamusten soveltamisalaan¹⁰. Seuraamusten ankaruutta kuitenkin muutettaisiin. Vaikka seuraamuksen asettamiseen johtavat laiminlyönnit olisivat samat kuin nykyisin, on mahdollista, että seuraamusten ankaroituminen vähentää asetettavia seuraamuksia.¹¹ Etuuden menettämisen riskin muutos riippuu siis työnhakijoiden käyttäytymisestä, joten vaikutusten arviointi ei ole yksiselitteistä, ja edellä kuvattaessa viranomaisvaikutuksia seuraamusten määrän on arvioitu säilyvän entisellään.

Koska esityksessä (ns. *TYKE-esityksessä*) ehdotettu seuraamusmalli muistuttaa jossain määrin mallia, joka oli käytössä ennen niin sanottua pohjoismaista työvoimapalvelumallia (toukuu-kuussa 2022 voimaan tulleita julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (918/2012) ja työttömyysturvalain 2 a luvun muutoksia), on käyttäytymisvaikutuksia arvioitu perustuen lausuntomääriin aiemman sääntelyn aikana: Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyviä työvoimapolitiittisia lausuntoja työttömyysturvaseuraamuksista annettiin covid-19-pandemiaan asti vuosittain noin 50 000 (Taulukko 2). Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantulon jälkeen vastaavia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin vuonna 2023 edelleen noin 50 000 kappaletta. Tämän lisäksi työnhakijoilla oli kuitenkin vähintään 28 000 laiminlyöntiä, joista ei

¹⁰ Harkintavallan lisääminen täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisessä (*esitys tästä sisältyy ns. TYKE-esitykseen*) ei todennäköisesti vaikuta merkittävästi työnhakijoiden laiminlyöntien seurantaan, koska esimerkiksi työnhakuvollisuuden seuranta toteutetaan lähtökohtaisesti työvoimaviranomaisen tietojärjestelmään sisältyvän automatiikan avulla. Myös TYKE-esitykseen sisältyvä määrällisesti melko maltilliseksi arvioitu työtarjousten määrän kasvu on otettu huomioon tässä vaikutusarviossa.

¹¹ Arvio perustuu siihen, että työnhakijoilla olisi nykyistä suurempi syy pyrkiä välttämään laiminlyöntejä. Voi myös olla, että lakia soveltavilla viranomaisilla kynnys asettaa ankaria seuraamuksia kasvaa (esim. Lombardi, 2019).

asetettu työttömyysturvaseuraamusta eikä annettu työvoimapolitiittista lausuntoa, koska kyse oli ensimmäisestä laiminlyönnistä vuoden tarkastelujakson kuluessa.¹² Tämä merkitsee sitä, että laiminlyöntien määrä olisi pohjoismaisen työvoimapolitiittimallin voimaantulon jälkeen kasvanut arviolta noin 78 000:een.

Esitettyjen työttömyysturvamuutosten vaikutusten oletetaan, että laiminlyöntien määrä palaisi pohjoismaista työvoimapolitiittimallia ja covid-19.pandemiaa edeltäneelle tasolle seuraamusten ankaroitumisen seurauksena. Seuraamuslausuntojen määrä pysyisi samana (~50 000) koska nykyisellään ensimmäisestä laiminlyönnistä on annettu vain muistutus, johon ei kuulu seuraamuksia. Etuuden menetyspäivien määrä kasvaisi, koska laiminlyönneistä seuraavat etuudettomat ajat olisivat nykyistä pitempiä. Etuuden menettämisen riski (huomioiden sekä lausuntojen määrä, että pituus) kasvaisi nykytilasta noin 37 prosentilla, mutta jäisi kuitenkin matalammaksi kuin 2019, koska ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraava etuuspäivien menetys olisi pienempi (viisi etuuspäivää) kuin 2019 (15, 30 tai 60 päivää).

Taulukko 2: Työnhaun velvoitteiden laiminlyöntien määrät ja niistä seuraavat etuuspäivien menettämiseen johtavat lausunnot sekä keskimääräinen ”sanktioriski”.

	2018	2019	2023	Esitys
1. laiminlyönti	33 602	36 617	min. 28 000*	35 471
2. laiminlyönti	11 974	14 998	28 042	14 529
3. laiminlyönti			12 739	
4. laiminlyönti			8 389	
Laiminlyönnit yhteensä	45 576	51 615	min. 77 212	50 000
Lausunnot yhteensä	45 576	51 615	49 170	50 000
Menetettyjen etuuspäivien määrä*	3 733 621	4 503 052	2 071 235	3 083 101
Sanktioriski (määrä ja pituus) (päivää/työnhakija)	4,2 %	5,4 %	2,7 %	3,7 %
Muutos				36,6 %

* Työssäolovelvoitteen kestoksi on nykytilan osalta oletettu 215 päivää, mikä vastaa keskimääräisiä velvoitteiden jälkeisiä maksupäiviä tällä hetkellä. Uusien kuuden viikon työssäolovelvoitteiden voimassaolon kestoksi on vastaavasti oletettu 200 päivää, koska velvoitteen suorittamisajan lyhentäminen näkyy olettavasti jossain määrin myös etuudettomien jaksojen lyhentymisenä.

Vaikutukset eri työnhakijaryhmiin

Esityksen on arvioitu vähentävän etuusmenoja vuosittain noin 15 miljoonalla eurolla (ks 4.2.1.1) ja kohdistuvan noin 50 000 työnhakijaan (ks Taulukko 2). Etuusmenetysten kohdentumista voi arvioida tarkastelemalla nykyisten työttömyysturvaseuraamuksia koskevien annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen jakaumaa eri väestöryhmissä.

¹² Ensimmäiseen laiminlyöntiin liittyvistä muistutusten määrästä ei ole käytettävissä luotettavaa tilastotietoa. Voidaan kuitenkin päätellä, että näiden muistutusten (ensimmäisten laiminlyöntien) määrä on minimissään saman verran kuin toisesta laiminlyönnistä annettujen sanktioiden määrä (28 000 vuonna 2023). Todellisuudessa määrä on tätä minimiä suurempi. Vaikutusten laskennassa on kuitenkin käytetty tätä alarajaa, jotta muutoksen vaikutus ei tule yliarvioitua. Nykytilan työllisyysvaikutus on laskettu tällä minimimäärällä lausuntoja ja oletuksella, että muistutuksen työllisyysvaikutus vastaa 5 päivän sanktion työllisyysvaikutusta. Herkkyystarkasteluja on tehty oletuksella yhtä sanktiopäivää vastaavasta vaikutuksesta.

Työnhaun tai työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin takia työttömyysturvaseuraamuksen saaneista eri henkilöistä vuosien 2018–2024 aikana keskimäärin 64 prosenttia on ollut miehiä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen Työnvälitystilastosta ilmenevien tietojen mukaan vuoden aikana 2024 työttömänä työnhakijana olleista noin 388 000 eri henkilöstä noin 55 prosenttia oli miehiä ja noin 45 prosenttia naisia. Miehillä on siten asetettu työttömyysturvaseuraamuksia hieman enemmän kuin heidän suhteellinen osuutensa on työttömistä työnhakijoista.

Työttömyysturvalaissa säädetyt seuraamukset kohdistuvat lainsäädännön tasolla samalla tavalla miehiin ja naisiin. Käytännössä eroja voi syntyä esimerkiksi sen perusteella, miten tietty yksittäinen työnhakija suhtautuu hänelle tarjottaviin palveluihin ja työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisällytettynä velvollisuuteen hakea työmahdollisuuksia. Myös tarjotuissa palveluissa voi olla eroja esimerkiksi tietyillä mies- tai naisvaltaisilla aloilla työskennelleiden palvelutarpeeseen liittyvien erojen takia.

Sukupuolten eron ei edellä mainittujen syiden vuoksi arvioida olevan nimenomaan työttömyysturvaseuraamusten näkökulmasta erityisen merkityksellinen. Eroon tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota esimerkiksi työnhakijoiden neuvonnassa painottamalla suunnitelmien noudattamatta jättämisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Neuvonnasta huolimatta sukupuolten välillä voi olla eroja myös sen suhteen, kuinka tunnollisesti työnhakuun liittyviin velvollisuuksiin suhtaudutaan. Näitä mahdollisia eroja ei ole selvitetty tarkemmin työttömyysturvaseuraamuksia koskevien vaikutusten arvioimiseksi.

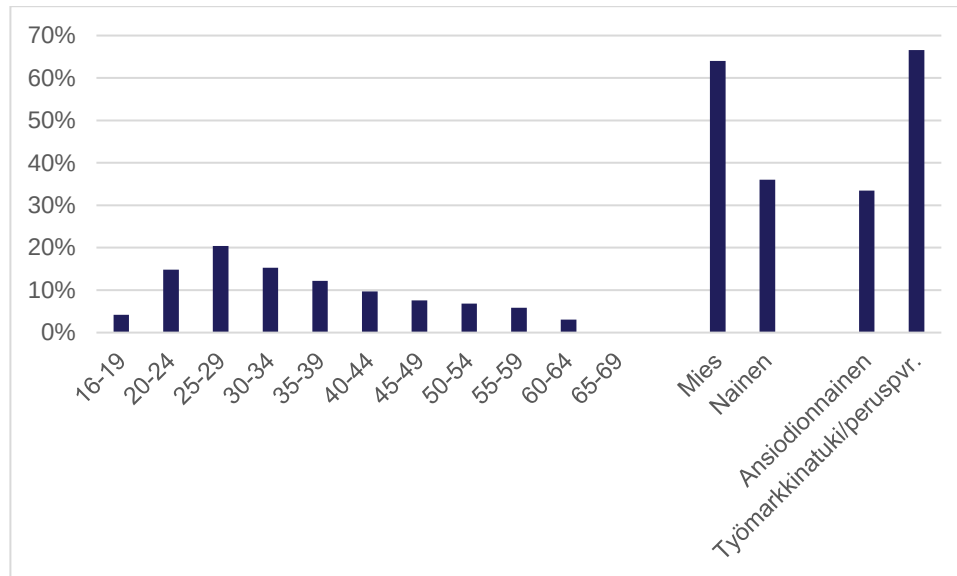
Tässä merkityksellisistä työvoimapolitiittisista lausunnoista 55 prosenttia on vuosina 2018–2024 annettu alle 35-vuotiaille, eli vaikutukset painottuvat nuorempiin ikäryhmiin. Tämä saattaa johtua ainakin osittain siitä, että nuoremmille työnhakijoille saatetaan tarjota jossain määrin muita työnhakijoita enemmän palveluja. Tällöin on luonnollista, että myös laiminlyöntejä tapahtuisi enemmän.

Edellä mainituista työvoimapolitiittisista lausunnoista noin kolmannes kohdistuu ansioturvaan saaviin ja loput peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaviin. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan 60 prosenttia vuoden 2023 lopussa työttömyysetuutta saaneista sai peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea ja 40 prosenttia ansiopäivärahaa. Kun otetaan huomioon, että erityisesti ansiopäivärahaa saavien joukossa on lomautettuja, joille työvoimaviranomainen tarjoaa yleensä muita työnhakijoita vähemmän palveluja heidän pienemmän palvelutarpeensa takia, työttömyysturvaseuraamusten jakautuminen eri etuuksia saavien kesken arvioidaan melko tasaiseksi.

Rahallisesti työttömyysturvaseuraamuksen asettaminen vaikuttaa enemmän ansiopäivärahaa saaviin työnhakijoihin. Kelasto-tietokannan mukaan keskimääräinen työttömyyden perusteella maksettu ansiopäiväraha vuonna 2024 oli 71,01 euroa päivässä. Työmarkkinatuen keskimääräinen määrä oli 35,43 euroa päivässä ja peruspäivärahan määrä oli 32,28 euroa päivässä. Tällä perusteella laskettuna esitetty seitsemän kalenteripäivän (viiden etuuden maksupäivän) korvaukseton määräaika tarkoittaisi ansiopäivärahan saajalle noin 355 euron, peruspäivärahan saajalle noin 161 euron ja työmarkkinatuen saajalle noin 177 euron menetystä.

Euromääräisestä vaikutuksesta riippumatta työttömyysturvaseuraamusten vaikutus yksilön talouteen voi vaihdella muista syistä. Ansiopäivärahan saajilla etuuden määrä ennen seuraamusta on ollut perusturvaa suurempi, mutta työnhakija on voinut sopeuttaa taloutensa kantokykyä kulloinkin maksettavan etuuden määrään. Erityisesti pitkään työmarkkinatukea saaneilla puolestaan voi olla mahdollisuus saada muita sosiaalietuuksia, jotka tasoittavat työttömyysetuuden menettämisen vaikutusta.

Kuva 1: Vuosina 2018–2024 työnhaun tai työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin takia työttömyysturvaseuraamuksen saaneiden eri henkilöiden jakauma iän ja sukupuolen mukaan

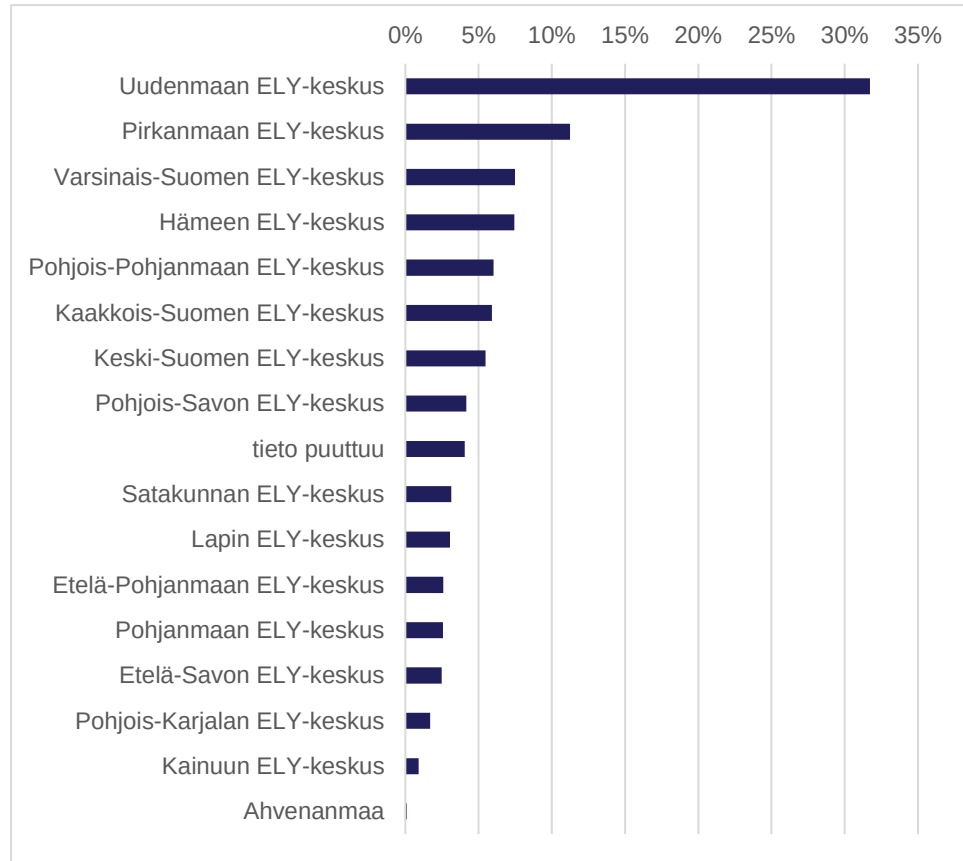


Työttömyysturvaseuraamusten vaikutukset keskittyvät suuriin kaupunkeihin, missä työnhakijoita muutenkin on eniten. Työnhaun ja työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin takia työttömyysturvaseuraamuksen saaneista eri henkilöistä kolmannes oli asiakkaana Uudellamaalla, 11 prosenttia Pirkanmaalla ja seitsemän prosenttia Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toiminta-alueella.

Kuten edellä työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on todettu, työttömyysturvaseuraamuksen asettaminen voi johtaa siihen, että työnhakija pyrkii tehostamaan työnhakuaan. Koska työttömyysetuutta maksetaan työttömyysturvaseuraamuksen estämättä työttömyysturvalaissa lueteltujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta, seuraamusten asettaminen voi lisätä myös näiden palveluiden kysyntää. Työnhakijalla arvioidaan olevan suurissa kaupungeissa haja-asutusalueita paremmat mahdollisuudet välttää seuraamuksen asettamisesta johtuvaa tulojen puuttumista mainituilla keinoilla.

Erityisesti niillä alueilla, joilla uusia työmahdollisuuksia tai työvoimapalveluja on vähemmän tarjolla, huomio tulisi kiinnittää siihen, ettei työttömyysturvaseuraamuksia edes tulisi asetettavaksi. Työnhakija voi vaikuttaa tähän omalla menettelyllään, koska voimassa olevien työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten ja niihin esitettyjen muutosten perusteella työnhakija ei milloinkaan menetä etuusoikeuttaan sen vuoksi, ettei esimerkiksi hänen työnhakunsa johda työllistymiseen. Etuusoikeus säilyy, kun työnhakija hakee työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa edellytetyllä tavalla ja osallistuu palveluprosessiin ja hänelle tarjolla oleviin palveluihin työvoimaviranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti.

Kuva 2: Vuosina 2018–2024 lausunnon saaneiden eri henkilöiden jakauma ELY-keskuksen mukaan



4.2.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Lisäksi julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvät muutokset tukisivat perustuslain 18 §:ssä säädettyjen seikkojen toteutumista, kun muutokset edistäisivät työllisyyttä. Lähtökohtaisesti työnhakija itse valitsee, mitä työmahdollisuuksia hän hakee, ja millaiseen työhön pyrkimiseen hän tarvitsee tukea työvoimaviranomaiselta. Näissä tilanteissa työttömyysturvaseuraamusten ohjausvaikutuksella kuitenkin varmistetaan aktiivisen työhäun ja palveluihin osallistumisen toteutumista.

Työvoimaviranomainen voi osoittaa työnhakijan hakemaan tiettyä työpaikkaa. Osa näistä niin sanotuista työtarjouksista on työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavia. Tältä osin työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvät muutokset kaventaisivat tosiasiallisesti perustuslaissa tarkoitettua työnhakijan mahdollisuutta valita, mitä työtä hän hakee.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvataan oikeus sosiaaliturvaan. Kun työttömyysturvaseuraamus asetettaisiin jo ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä

laiminlyönnistä nykyisin edellytettävän laiminlyöntien toistuvuuden sijasta, työnhakijan oikeus ensisijaiseksi tarkoitettuun syyperusteiseen työttömyysetuuteen kaventuisi. Toisaalta työnhakijalla säilyisi edelleen mahdollisuus omalla menettelyllään vaikuttaa siihen, ettei työttömyysturvaseuraamuksia tule asetettavaksi. Käytännössä esitetyt muutokset vaikuttaisivat tilanteisiin, joissa työnhakija tietoisesti harkitsee, osallistuuko hän esimerkiksi tarjolla oleviin palveluihin tai toteuttaako hän työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa asianmukaisesti.

Edellä tarkoitettujen harkintaan perustuvien laiminlyöntien lisäksi muutokset johtaisivat siihen, että työnhakijalla olisi nykyistä enemmän vastuuta toimia siten, ettei työttömyysturvaseuraamuksia tule asetettavaksi. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa ainakin sitä, että työnhakijalta vaadittaisiin nykyistä enemmän huolellisuutta häneltä edellytettyjen toimien toteuttamisessa.

Korvauksettoman määräajan asettaminen ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä voi aiheuttaa työnhakijalle tarvetta turvautua perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen, käytännössä toimeentulotukeen. Seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika olisi kuitenkin vielä melko lyhyt jakso, jolta etuutta ei makseta.

Työssäolovelvoitteen asettamisen jälkeen etuusoikeuden palauttamiseen edellytettävää työssäoloa tai palveluihin osallistumista lyhennettäisiin. Tämä tukisi työnhakijan mahdollisuuksia osittain omalla aktiivisuudella päästä takaisin perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun ensisijaisen syyperusteisen etuuden piiriin. Vaikutuksen arvioidaan kohdistuvan erityisesti niihin työnhakijoihin, jotka nykyisinkin pyrkisivät palauttamaan etuusoikeuden, mutta joilla on esimerkiksi vaikeuksia löytää riittävästi tai riittävän pitkiä työmahdollisuuksia taikka joille ei ole tarjolla riittäviä mahdollisuuksia osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin.

Viimeksi mainitulta osin muutos parantaisi myös työnhakijoiden yhdenvertaisuutta, jos työnhakijan asuinpaikalla tai lähiseudulla on tarjolla vain vähän työmahdollisuuksia. Myös työvoimaviranomaisen mahdollisuudet tarjota palveluita voivat vaihdella, ja muutos olisi tässäkin suhteessa työssäolovelvoitteen takia etuusoikeuden menettäneen työnhakijan tilannetta parantava.

4.2.2.4 Muut vaikutukset

Työttömyysturvaseuraamuksilla on havaittu olevan myös kielteisiä vaikutuksia¹³. Työllisyyden ohella ne saattavat lisätä siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (esimerkiksi Busk), heikentää tulevien työsuhteiden laatua¹⁴ ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla jopa heikentää työllisyyttä¹⁵. Työttömyysetuuden saaminen edellytyksenä olevien velvoitteiden laiminlyömisestä asetetut seuraamukset voivat lisätä myös omaisuusrikollisuutta¹⁶ ja mielenterveysongelmia¹⁷.

¹³ Kirjallisuuskatsaus: Pattaro S.; Bailey N.; Williams, E.; Gibson; M.; Wells, V.; Tranmer M. & Diben, C. (2022). The Impacts of Benefit Sanctions: A Scoping Review of the Quantitative Research Evidence. *Journal of Social Policy* (2022), 51, 3, 611-653

¹⁴ van den Berg, Gerard J.;Uhlendorff, Arne;Wolff, Joachim; The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out. *Economica* 2021.

¹⁵ Huuskonen, J. (2023). Essays on the role of public employment services in labour market matching. *JYU Dissertations* 2023/681.

¹⁶ Machin, S.& Marie O. (2006). Crime and benefit sanctions. *Portuguese Economic Journal*, 2006, vol. 5, issue 2, 149-165.

¹⁷ William, E. (2020). Welfare Conditionality and Activation in the UK: the mental health impacts of benefit sanctions. University of Glasgow.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun kuluessa arvioitiin ehdotuksen mukaisen mallin lisäksi kahta muuta mallia porrastaa työttömyysturvaseuraamuksia työnhakijan työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävän menettelyn toistuessa. Lähtökohtana pidettiin selkeyden lisäksi seuraamusten ohjausvaikutuksen tehostamista ja tästä syystä kaikissa arvioituissa malleissa korvaukseton määräaika asetettaisiin työnhakijan ensimmäisen työnhakuun ja palveluihin liittyvän laiminlyönnin perusteella.

Ensimmäisessä vaihtoehtoisessa mallissa työnhakijan ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettaisiin seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika, toisesta laiminlyönnistä vuoden kuluessa kuuden kalenteriviikon (30 etuuden maksupäivän) korvaukseton määräaika ja kolmannesta laiminlyönnistä vuoden kuluessa kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite. Esitettyä vaihtoehtoa vastaavasti arvioituna tämän mallin toteuttaminen lisäisi julkiselle taloudelle aiheutuvia sosiaaliturvamenoja arviolta noin 7,2 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi mallin työllisyysvaikutus olisi negatiivinen, mistä aiheutuisi julkiselle taloudelle lisäksi arviolta noin 22,3 miljoonan euron kustannukset vuodessa. Julkiselle taloudelle aiheutuvien menojen kasvun lisäksi malli ei kolmiportaisena täyttäisi tavoitetta selkeyttää työttömyysturvaseuraamuksia.

Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa työnhakijan ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettaisiin kolme kalenteriviikkoa (15 etuuden maksupäivää) kestävä korvaukseton määräaika, toisesta laiminlyönnistä vuoden kuluessa 12 kalenteriviikon (60 etuuden maksupäivän) korvaukseton määräaika ja kolmannesta laiminlyönnistä vuoden kuluessa kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite. Esitettyä vaihtoehtoa vastaavasti arvioituna tämän mallin toteuttaminen vähentäisi julkiselle taloudelle aiheutuvia sosiaaliturvamenoja arviolta noin 1,8 miljoonaa euroa vuodessa. Positiivisesta työllisyysvaikutuksesta johtuisi lisäksi arviolta noin 17,5 miljoonan euron vuotuinen säästö julkiselle taloudelle.

Verrattaessa esityksen mukaista vaihtoehtoa ja toista vaihtoehtoista mallia valittu malli on kaksiportaisena paitsi selkeämpi, niin se myös tuottaisi julkiselle taloudelle selvästi enemmän säästöä. Esityksen mukainen malli olisi myös työnhakijoiden kannalta lievempi ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettavan toista vaihtoehtoista mallia lyhyemmän korvauksettoman määräajan takia. Esityksen mukaisen mallin arvioidut vaikutukset perustuvat siihen, että työssäolovelvoite (etuusoikeus lakkaa toistaiseksi) asetettaisiin toista vaihtoehtoista mallia nopeammin työnhakijan laiminlyöntien toistuessa. Työssäolovelvoitteen ohjausvaikutukset on arvioitu korvauksettomia määräaikoja suuremmiksi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Työttömyysturvan menettäminen työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävän menettelyn takia joko määräajaksi tai toistaiseksi sisältyy kaikkien tiedossa olevien OECD-maiden etuuslainsäädäntöön.

Arvioitaessa työttömyysturvaseuraamusten ankaruutta on työttömyysetuuden menettämisen keston lisäksi otettava huomioon, mitä työnhakijalta edellytetään. Näitä edellytyksiä voi liittyä varsinaisen työmahdollisuuksien hakemisen lisäksi esimerkiksi palveluihin osallistumiseen ja vaatimuksiin alueellisesta ja ammatillisesta liikkuvuudesta. Lisäksi kokonaisuuteen voi vaikuttaa se, onko työttömyysturvaoikeuden menettäneellä työnhakijalla mahdollisuus hakea jotakin muuta sosiaalietuutta. Suomessa tällainen muu etuus on lähinnä viimesijaiseksi tarkoitettu toimeentulotuki.

OECD arvioi säännöllisesti jäsenmaidensa työvoimapalveluita ja työttömyysturvan saamisen edellytyksiä. OECD:n viimeisin julkaistu arvio perustuu jäsenmaiden vuoden 2022 alussa voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

Yhteenvedonomaaisesti työttömyysturvalaissa säädetyt seuraamukset olivat tuolloin ankaruudeltaan arvioitujen maiden keskitasoa.¹⁸ Työttömyysturvalakia muutettiin kuitenkin toukokuun alussa 2022 ottamalla käyttöön nykyinen neliportainen, työnhakijan työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvien laiminlyöntien toistuessa ankaroituvaa seuraamusjärjestelmä. Aiemmin työnhakijan ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettiin tilanteen mukaan vähintään 15, vähintään 30 tai 60 päivää kestävä korvaukseton määräaika. Jos työnhakijan laiminlyönnit toistuivat puolen vuoden tarkastelujakson kuluessa, työnhakijalle asetettiin 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite.

[Täydennetään myöhemmin taulukolla esimerkkimaista.]

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

9 §. *Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely.* Pykälän 1 momentin johdantokappaleesta poistettaisiin maininta työnhakijan menettelyn toistuvuudesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työnhakijalle asetettaisiin seitsemän päivän korvaukseton määräaika säännöksessä lueteltujen laiminlyöntien ja muun vastaavan menettelyn takia, vaikka kyse olisi ensimmäisestä laiminlyönnistä.

Korvauksetonta määräaika ei asetettaisi, jos työnhakijalla on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy menettelyynsä. Päteviä syitä koskeviin säännöksiin ei esitetä muutoksia.

10 §. *Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely.* Pykälän 1 momentissa säädetty työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvä porrastettu ankaroituminen kumottaisiin. Uuden 1 momentin mukaan työnhakijalle asetettaisiin työssäolovelvoite uuden laiminlyönnin tai vastaavan menettelyn takia, jos työnhakijalle olisi asetettu vuoden kuluessa korvaukseton määräaika esitetyn 9 §:n taikka 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. Aiemman seuraamusta koskevan asian käsittelyajankohdalla ei olisi merkitystä, kuten ei myöskään sillä, onko aiempi seuraamus jo ehditty asettaa työnhakijan menetellessä uudelleen moitittavana pidettävällä tavalla.

Pykälän 2 momentin johdantokappaleessa säädetään työssäolovelvoitteen kestosta. Kestoa lyhennettäisiin nykyisestä 12 kalenteriviikosta kuuteen kalenteriviikkoon. Muutoksella

¹⁸ Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefits – Results 2022; OECD 2022. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/dg-reform/using-ai-to-improve-job-matching-tools-for-minimum-income-scheme-beneficiaries/Activity-related%20eligibility%20conditions%202022.pdf>. Kts. erityisesti s. 14, 15 ja 17 olevat kaaviot.

helpotettaisiin etuusoikeuden palautumista. Työssäolovelvoitetta täyttäviin toimiin tai työssäolovelvoitteen kerryttämiseen liittyviin laskentasääntöihin ei esitetä muutoksia.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2026.

Työttömyysturvalain muutoksen voimaantulosäännöksen 2 momenttiin sisältyisi tavanomainen lain aiemmissakin muutoksissa käytetty siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitetusta työnhakijan menettelystä, joka on tapahtunut viimeistään 31.12.2025. Näissä tilanteissa työnhakijan menettelyä arvioitaisiin ja mahdollinen työttömyysturvaseuraamus asetettaisiin 31.12.2025 asti voimassa olleiden työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten perusteella.

Työttömyysturvalain muutokseen liittyvä 2 momentin mukainen siirtymäsäännös olisi tarpeen, koska työttömyysturvaseuraamusten asettaminen ratkaistaan aina takautuvasti ja työnhakijan esimerkiksi loppuvuonna 2025 tapahtuneen menettelyn vaikutus hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta voi tulla ratkaistavaksi alkuvuonna 2026. Jossakin määrin sattumanvaraisella käsitteleyajankohdalla ei olisi vaikutusta työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen.

Voimaantulosäännöksen 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa työnhakija on menetellyt ennen esitettyjen muutosten voimaantuloa työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasti esityksen mukaisen vuoden tarkastelujakson kuluessa. Jos kyse oli ensimmäisestä laiminlyönnistä, työnhakijalle ei näissä tilanteissa ole asetettu korvauksetonta määräaikaan työttömyysturvalain nykyisin voimassa olevan 2 a luvun 9 §:n nojalla. Selkeyden vuoksi näitä seuraamuksetta jääneitä laiminlyöntejä ei otettaisi huomioon arvioitaessa työnhakijan menettelyn toistuvuutta esitettyä 2 a luvun 10 §:ää sovellettaessa. Samalla suojattaisiin työnhakijan luottamusta siihen, että menetellessään tietyllä tavalla hänellä on ollut mahdollisuus arvioida menettelynsä vaikutuksia hänen työttömyysturvaoikeuteensa.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esitetyt muutokset aiheuttavat tarpeen muuttaa työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle annettua ohjetta keskuksen tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. Lisäksi keskuksen omia työohjeita ja sen työvoimaviranomaisille tuottamaa tukimateriaalia tulee päivittää, samoin kuin työnhakijoille suunnattua neuvontamateriaalia.

10 Suhde muihin esityksiin

[Tämä luonnos hallituksen esitykseksi valmistellaan aikataulusyistä erillisenä hallituksen esityksenä. Ennen esityksen antamista eduskunnalle syysistuntokaudella 2025 perustelut ja säädösehdotus on tarkoitus sisällyttää valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (niin sanottu TYKE-esitys). Tällä pyritään selkeyttämään samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä olevien, toisiinsa liittyvien esitysten muodostamaa kokonaisuutta.

Tässä hallituksen esityksessä esitetyt työttömyysturvaseuraamukset tulisivat sovellettavaksi myös uudessa yleistuksessa. Yleistukea koskeva esitys annettaneen eduskunnalle samanaikaisesti edellä mainitun TYKE-esityksen kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tämän esityksen mukaiset työttömyysturvalain säännökset koskisivat jatkossa ansiopäivärahaa ja uudessa yleistuksesta annettavassa laissa säädettävän viittaussäännöksen perusteella myös yleistukea.

Tässä hallituksen esityksessä esitettävät muutokset voivat vaikuttaa myös valmisteltavana oleviin toimeentulotukilain muutoksiin.]

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

[Täydennetään myöhemmin.]

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. [Täydennetään myöhemmin momenttikohtaiset vaikutukset valtion talousarvioesitykseen.]

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Työttömyysturvaseuraamuksia koskevat nykyiset työttömyysturvalain säännökset on säädetty pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Seuraamuksia on uudistettu viimeksi laajemmin 2012, kun säännökset koottiin uudeksi työttömyysturvalain 2 a luvuksi (HE 111/2011 vp) ja 2022, kun palveluihin ja työnhakuun liittyvien seuraamusten kestoa porrastettiin ja muita korvauksettomia määräaikoja lyhennettiin (HE 167/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta viittasi hallituksen esitystä HE 111/2011 vp käsitellessään lausunnossaan (PeVL 2/2012 vp) kokoavasti aiempaan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön ja totesi, että työttömyysturvan saamisen edellytysten arvioinnissa lähtökohtana on perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan, mutta perustuslaki sinänsä ei estä asetamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta mainitsi lausunnossaan (PeVL 2/2012 vp) myös, että työttömyysturvan kohdalla kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusuhteissa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa. Turvan saamisen ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta on niin ikään hyväksynyt sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi (ks. PeVL 43/2001 vp, s. 2–3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2).

Työnhakijalla säilyisi edelleen mahdollisuus omalla toiminnallaan menetellä siten, ettei työttömyysturvaseuraamuksia aseteta. Työttömyysturvalain 2 a lukuun ehdotetut muutokset vastaavat muutoinkin lähtökohdiltaan aiempia, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä säännöksiä.

Työnhakijan ensimmäisen työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin perusteella asetettava seitsemän kalenteripäivän korvaukseton määräaika olisi kestoaltaan olennaisesti lyhyempi kuin korvauksettomat määräajat, joita perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 2/2012 vp. Työssäolovelvoitteen kestoa (eli etuusoikeuden palauttamiseen edellytettyä työssäoloa tai muuta aktiivisuutta) kuitenkin lyhennettäisiin, mikä tukisi työnhakijan mahdollisuutta päästä uudelleen ensisijaisen työttömyyden aikaisen toimeentuloa turvaavan etuuden piiriin.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätäjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 9 §:n 1 momentin johdantokappale
sekä 10 §:n 1 momentti ja 2 momentin johdantokappale, sellaisina kuin ne ovat laissa
1380/2021, seuraavasti:

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

9 §

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai
muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saades-
saan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11–14 §:ssä tarkoitettua
taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä:

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla, joka menettelee 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla uudelleen 12 kuukauden kuluessa,
ei ole oikeutta työttömyysetuuteen (*työssäolovelvoite*).

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn
jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään *kuusi* kalenteriviikkoa:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Työnhakijan menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan
tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Työnhakijan 2 a luvun 9 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka perusteella hänelle ei ole ase-
tettu korvauksetonta määräaikaakaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 2 a luvun 9 §:n
nojalla, ei oteta huomioon sovellettaessa tämän lain 2 a luvun 10 §:ää.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Etunimi Sukunimi

Laki

työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 9 §:n 1 momentin johdantokappale
sekä 10 §:n 1 momentti ja 2 momentin johdantokappale, sellaisina kuin ne ovat laissa
1380/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a luku

2 a luku

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

9 §

9 §

*Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä
menettely*

*Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä
menettely*

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saadessaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11–14 §:ssä tarkoitettua taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä 12 kuukauden aikana toisen kerran:

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saadessaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11–14 §:ssä tarkoitettua taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä:

1) jättää saapumatta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 31 §:ssä taikka 32 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun alkuhaastatteluun tai työnhakukeskusteluun;

1 a) ilmoittamalla vääriä tai puutteellisia tietoja taikka muulla vastaavalla tavalla omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle järjestetä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 ja 33 §:ssä tarkoitettua työnhakukeskustelua tai täydentävää työnhakukeskustelua;

2) jättää saapumatta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin;

3) kieltäytyy työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta tai

tarkistamisesta taikka muulla kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulla menettelyllään aiheuttaa, ettei suunnitelmaa voida laatia tai tarkistaa;

4) kieltäytyy kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arvioinnista taikka muulla kuin 2 kohdassa tarkoitettulla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei palvelutarpeen arviointia voida tehdä;

5) laiminlyö hakea työtä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa edellytetyllä tavalla, tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei työnhaku johda työllistymiseen;

6) jättää hakematta työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä tai omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei työnhaku johda työllistymiseen, jos hänelle viimeksi järjestetystä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 31 §:ssä tarkoitettua alkuhaastattelusta on kulu-
nut vähintään kuusi kuukautta;

7) kieltäytyy seuraavasta palvelusta tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää seuraavaa palvelua:

a) työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus, koulutuskokeilu tai työkokeilu;

b) ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu työvoimakoulutus;

c) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–30 §:ssä ja 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu; tai

d) kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu kuntouttava työtoiminta;

8) keskeyttää tai joutuu omasta syystä keskeyttämään 7 kohdassa tarkoitettua palvelun;

9) kieltäytyy työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitusta työvoimaviranomaisen tai palveluntuottajan järjestämästä työnhakua tai työllistymistä tukevasta muusta kuin 7 kohdassa tarkoitettua palvelusta, tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää tällaista palvelua;

10) keskeyttää tai joutuu omasta syystä keskeyttämään 9 kohdassa tarkoitettua palvelun;

11) kieltäytyy palvelutarpeen arvioimiseksi välttämättömästä työkyvyn tutkimuksesta tai arvioinnista tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää tällaista palvelua; tai

12) laiminlyö noudattaa, mitä monialaisessa työllistymissuunnitelmassa on sovittu työnhaun ja työllistymisen yleisten edellytysten parantamisesta, jos hänelle ei ole asetettu työnhakuvelvollisuutta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 48 §:n perusteella.

Edellä 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua menettelyä arvioidaan kokonaisuutena kullakin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 luvussa säädetyllä työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksolla.

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla, joka työttömänä tai palkattuetussa työssä ollessaan taikka saadessaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11–14 §:ssä tarkoitettua tai näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä menettelee 9 §:n 1 momentin 1–12 kohdassa tarkoitetulla tavalla 12 kuukauden kuluessa:

1) kolmannen kerran, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 14 päivän ajalta mainitussa lainkohdassa tarkoitetun menettelyn jälkeen;

2) neljännen kerran tai tätä useammin, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen toistaiseksi mainitussa lainkohdassa tarkoitetun menettelyn jälkeen, ennen kuin etuusoikeus palautuu 2 tai 3 momentissa tarkoitetulla tavalla (**työsäolovelvoite**).

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työsäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla, joka menettelee 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla uudelleen 12 kuukauden kuluessa, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen (**työsäolovelvoite**).

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työsäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään *kuusi* kalenteriviikkoa:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Työnhakijan menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Työnhakijan 2 a luvun 9 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka perusteella hänelle ei ole asetettu korvauksetonta määräaikaa tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 2 a luvun 9 §:n nojalla, ei oteta huomioon sovellettaessa tämän lain 2 a luvun 10 §:ää.