



Etuussanktioiden vaikutukset toimeentuloon, hyvinvointiin ja palveluihin osallistumiseen: systemaattinen kirjallisuuskatsaus

Sosiaalietuuksien sanktioilla tarkoitetaan etuuksien ehtoina olevien velvoitteiden rikkomuksista määrättyjä seuraamuksia etuudensaajalle. Sanktioiden työllisyysvaikutuksia on tutkittu enemmän kuin niiden muita vaikutuksia. Tässä systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa erittelemme sanktioiden vaikutuksia etuudensaajan toimeentuloon, hyvinvointiin ja palveluihin osallistumiseen sekä sanktioiden kohdentumista eri väestöryhmille. Kirjallisuuskatsausta varten haimme, arvioimme ja syntetisoimme 2000-luvulla julkaistujen, Euroopan alueelle kohdistuneiden aihealueen empiiristen tutkimusten havaintoja.

Sanktiointi saattaa syventää työttömän köyhyysriskiä ja materiaalista puutetta. Toimeentulon heikentyminen, sanktioinnin aiheuttama stigma ja työttömän toiminnan liian ankara ohjaaminen tuottavat psykososiaalisia ongelmia erityisesti heikossa asemassa oleville etuudensaajille. Työttömyysturvan liian ankara velvoittavuus sanktioineen saattaa myös heikentää työttömien motivaatiota osallistua julkisiin työvoimapalveluihin, ja etuudensaaja voi jäädä ilman tarvitsemaansa palvelua. Sanktiot myös kohdistuvat verrattain usein haavoittuvassa asemassa oleville työnhakijaryhmille, joilla on jo ennestään vaikeuksia työllistyä ja heikompi toimintakyky pärjätä työttömyysturvan ”velvoittavuusviidakossa”.

Käyttätymisvelvoitteita sisältävä sanktiojärjestelmä voi kaikkiaan syventää työttömyyden ja syrjäytymisen kierrettä ja tätä myötä vähentää työllistymisen todennäköisyyttä. Näiden vaikutusten arviointi on Suomessa jäänyt kokonaan tekemättä. Nykyinen sanktiojärjestelmämme on ulotettu toimeentulotukeen saakka, minkä myötä se koskee koko työikäistä väestöä lukuun ottamatta selkeitä syyperusteisia tilanteita olla työmarkkinoiden ulkopuolella. Sanktioiden toimeenpanon oikeasuhtaisuutta tulisi jatkossa arvioida eri etuuksien ja palveluiden tarpeessa olevien väestöryhmien näkökulmasta. Työttömyyden pitkittyessä ja monialaisen palvelutarpeen kasvaessa sanktioinnin ei-tavoitellut vaikutukset lisääntyvät, kun niiden pitäisi vähentyä.

ASIASANAT: sosiaaliturva, työvoimapolitiikka, etuussanktiot, systemaattinen kirjallisuuskatsaus

NIKLAS MÄKINEN, SATU OJALA

YDINASIAAT

- Sosiaalietuuksien sanktioinnin muut kuin työllisyysvaikutukset tunnetaan Suomessa heikosti.
- Eri maiden tutkimuskirjallisuuden perusteella sanktiointi voi syventää köyhyysriskiä, lisätä psykososiaalista oireilua ja heikentää työttömien sitoutumista ja luottamusta työvoimapolitiikkaan.
- Sanktiot kohdistuvat ja kasautuvat usein haavoittuvassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille.
- Työttömyyden pitkittyessä ja monialaisen palvelutarpeen kasvaessa sanktioinnin kielteiset vaikutukset lisääntyvät.
- Velvoittavuus- ja sanktiojärjestelmän vaikutuksia tulisi tutkia Suomessa entistä laajemmin ja arvioida, palvelevatko sosiaaliturvan rankaisevuus ja sanktiot tosiasiallisesti työvoimapolitiikan ja poliittisen päätöksenteon tavoitteita.

JOHDANTO

Aktiivinen työvoimapolitiikka luotiin Suomeen 1960-luvulla. Tavoitteena oli tasapainottaa yhtä aikaa sekä kansantaloutta, työvoiman allokointia että tulonjakoa. (1, s. 357–361.) 1990-luvun myötä niin aktiivisen työvoimapolitiikan kuin hyvinvointivaltioidenkin paradigma kuitenkin vaihtui sekä Suomessa että laajemmin Euroopassa. Sosiaaliturvapolitiikkaa alkoi ohjata ajattelu etuuksien ”passivoivasta” luonteesta. Sosiaaliturvan saantia alettiin ehdollistaa ja työttömiä työnhakijoita aktivoida. (2, 1, s. 365.)

Aktivointiparadigma on muovannut käsityksiä siitä, miten sosiaalisia riskejä hallitaan. Kun työttömyysongelman ratkaisemisessa korostuvat yksilöön kohdistuvat toimenpiteet, ymmärrys työttömyydestä yhteiskunnallisena työmarkkinoiden ohjaamisen ja työvoiman kohdentamisen ja kouluttamisen kysymyksenä on heikentynyt. Uudessa viitekehityksessä työtöntä aktivoidaan pakotteilla, joilla pyritään vähentämään työttömänä olemisen mahdollisuuksia. Pakkokeinoihin lukeutuvat muun muassa työttömyysetuuden ehdollistaminen, pakolliset viranomaistapaamiset ja työn ja palveluiden vastaanottamisvelvollisuudet. Rikkomuksista on säädetty sosiaaliturvaoikeuksiin kohdistuvia sanktioita. (3.)

Velvollisuuksiin ja vastavuoroisuuteen sidotut sosiaaliturvaoikeudet ovat saaneet laajamittaisen hyväksynnän, ja sanktioinnista on tullut keskeinen osa Euroopan maiden sosiaaliturvajärjestelmiä (4). Vaikka aktivointiparadigma on

vakiintunut osaksi sosiaaliturvainstituutioitamme, velvoittavuustoimien eri vaikutukset tunnetaan yhä puutteellisesti. Siinä missä etenkin työttömyysturvan sanktioiden työllisyysvaikutuksia on tutkittu ekonometrisin menetelmin eri maissa, ei sanktioinnin muita vaikutuksia tunneta riittävästi tai juuri lainkaan. Suomessa tätä keskustelua tarvittaisiin juuri nyt, koska käynnissä on ollut mittava komiteatyöskentely sosiaaliturvan uudistamiseksi ja koska pääministeri Petteri Orpon hallitus esittää lukuisia muutoksia etuuksien muotoihin, tasoihin ja ehtoihin.

Käymme tässä systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa läpi etuussanktioita koskevia empiirisiä tutkimuksia eri Euroopan maista. Sosiaali- ja työttömyysturvaa koskevilla sanktioilla tarkoitamme eri etuuksien ehtoina olevien työnhaku- ja työn vastaanottamisvelvoitteiden ja hallinnollisten vaatimusten rikkomuksista määrättyjä etuusmenetyksiä etuudensaajalle. Aloitamme erittelemällä velvoittavuuden ja sanktioinnin teoreettisia jäsennyksiä ja Suomen sosiaaliturvajärjestelmän sanktiokäytäntöjä. Sen jälkeen tiivistämme, millaisia työllisyysvaikutuksia sanktioinnilla on todettu olevan, kuvaamme tutkimusasetelmamme sekä etenemme analyysiin. Analyysissa erittelemme sanktioiden toimeentulo-, hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia sekä niiden kohdentumista eri väestöryhmille. Lopuksi erittelemme kirjallisuuskatsauksen havaintoja suhteessa suomalaisen sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan perusoikeusperustaan ja toimeenpanoon.

AKTIIVINEN VS. VELVOITAVA TYÖVOIMAPOLITIikka

Pohjoismaisen työvoimapolitiikan juuret ovat 1960-luvun ruotsalaisessa niin sanotun Rehnin-Meidnerin mallissa aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Siinä tavoiteltiin keynesiläisen, kysyntää ruokkivan talouspolitiikan ongelman eli inflaation hillintää tinkimättä pyrkimyksestä täystyöllisyyteen. Kuitenkin 1990-luvulle tultaessa OECD:n ja myöhemmin Euroopan Unionin ohjaamassa politiikassa luovuttiin kysynnän ja tarjonnan tasapainottamisesta ja luotiin tietä schumpeterilaiselle tarjontakeskeiselle talousajattelulle ja yksilöä velvoittavalle työvoimapolitiikalle. (1, s. 357–365.)

Aktivointipolitiikan muutokset eivät koskeneet vain työ- ja sosiaalipolitiikkaa, vaan laajemmin kansalaisten velvollisuuksia ja oikeuksia.

Serrano Pascual (3) jäsentää näitä muutoksia kolmella ulottuvuudella: yksilökohtaisuudella, työllisyyspainotuksella sekä sopimuksellisuudella. Ensinnäkään politiikan painopiste ei ole enää niinkään yhteiskunnallisten olosuhteiden, kuten työmarkkinoiden, ohjaamisessa ja varallisuuden uudelleenjaossa (vrt. 1). Sen sijaan tavoitteena on yksilön käyttäytymisen muokkaaminen ja vastuuttaminen sopeutumisesta yhteiskuntaan. Suomalaisia esimerkkejä tästä ovat työnhakijavelvollisuuksien ulottaminen toimeentulotukeen (ks. 2), Juha Sipilän ja Sanna Marinin hallitusten niin kutsutut aktiivimallit sekä Petteri Orpon hallitusohjelman perusoikeuksia uhmaava spekulatio toimeentulotuen epämisestä ”hakijalta, joka on kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, palvelusta tai velvoitteesta”.

Toiseksi valtioiden ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin, kuten epätasa-arvoon tai kilpailukyyn heikkenemiseen, kapenee työnteon edistämiseksi. Työpainotuksen vuoksi kansalaisuuden poliittiset ja sosiaaliset näkökohdat ovat menettäneet merkitystään. (3.) Tällöin julkinen valta ei enää huolehdi sosiaalisista riskeistä, vaan yksilöt ovat työmarkkinoilla vastuussa omasta hyvinvoinnistaan. Näin niin kutsuttu dekommodifikaation aste on heikentynyt. (Vrt. 5.)

Kolmantena ulottuvuutena Serrano Pascual (3) kuvaa uutta ”moraalista sopimusta” valtion ja kansalaisten sekä oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Kansalaisen oikeudet tulee ”ansaita” oikeanlaisella käyttäytymisellä ja asenteilla työnteon suhteen. Sosiaaliturvan sanktioilla on keskeinen rooli näiden käyttäytymisvaatimusten toimeenpanossa.

Sosiaaliturvaoikeuksia rajoitetaan tavalla tai toisella aina ja rajoitusten kirjo on suuri. Rajoitus voi koskea ”vain” esimerkiksi kansalaisuutta tai maassa asumista; toisessa ääressä ovat eri käyttäytymisvelvoitteet, kuten työnhakuvelvoitteet (6, 7). Sanktiot eli seuraamukset etuudensaajalle velvoitteiden rikkomuksista voivat olla monetaarisia (esim. etuuden menetys määrääjäksi, ”karenssi”) tai ei-monetaarisia (esim. kirjallinen varoitus, jonka tavoitteena on uhkavaikutus).

Sanktiot voidaan edelleen jaotella kahteen ryhmään rikkomuksen tai laiminlyönnin tyyppin perusteella (8). Ensinnäkin ne voivat koskea sosiaalietuuksien hallinnollisten vaatimusten laiminlyömistä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö ei

toimita vaadittavia todistuksia viranomaisille tai hän laiminlyö viranomaistapaamisia. Toiseksi sanktioita määrätään etuudensaajan työnhaku- ja työn vastaanottamisvelvoitteita koskevien käyttäytymisrikkomusten perusteella. Kuvaamme Suomen voimassa olevat velvoitteet seuraavassa alaluvussa. Sanktioiksi ei ole laskettu sosiaalietuuksien kelpoisuusedellytysten täyttymättömyyttä seuraavia etuusmenetyksiä, kuten takaisinperintöjä (ks. 8).

Sanktioiden keskeisin kritiikki on kohdistunut niiden rangaistuksenomaiseen luonteeseen. Kun sosiaalisten perusoikeuksien ehdoksi asetetaan käyttäytymisvelvoitteita, ei huomioida yksilöiden henkilökohtaisia toimintavalmiuksia tai yhteiskunnallisia, työmarkkinoiden toimintaan liittyviä rajoitteita (9). Myös asiakaskohtaisen harkinnan rooli voi jäädä toimeenpanossa vähäiseksi ja etuusohjeiden soveltaminen kaavamaiseksi (10). Vastikkeellisuuden toimeenpano on muuttanut myös työvoimapaalvelun tavoitteita ja toimintaa ”asiakkaiden läpijuoksuksi sosiaaliturvan hakijoista työnhakijoiksi” (11, s. 36). Tästä on seurannut asiakkaiden ja tukikriteerien kohtaamattomuutta ja sitä, että sosiaaliturvan tarvitsijoita käännytetään pois heidän tarvitsemistaan palveluista (11, 12) tai aktiivisesti ”syrjäytetään” (13).

Wrightin ryhmä (14) on jopa kysynyt, onko yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa tunnistettu ilmiötä, jossa valtion sosiaaliturvajärjestelmän käytänteet tuottavat pahoinvointia sen omille kansalaisille. Anglosaksisen, ankaran sosiaaliturvapolitiikan maassa Iso-Britanniassa on kuvattu tiukan velvoittavuuden ja sanktioiden aiheuttamaa rakenteellista poiskäännyttämistä valtion tuottamaksi väkivallaksi (”state-inflicted social harm”) ja institutionaaliseksi väkivallaksi (”institutional violence”). Nämä käsitteet korostavat sosiaaliturvajärjestelmän tuottamaa psyykkistä ja fyysistä vahinkoa heikompiosaisille kansalaisille samoin kuin valtionhallinnon merkitystä eriarvoistavien rakenteiden ylläpitäjänä. Esimerkiksi Iso-Britannian uudistuneen ”yleistuen” (Universal Credit) rankka velvoittavuus sanktioineen on kärjistänyt hätäavun tarvetta. Sosiaaliturvalta poiskäännytettyjen asiakkaiden määrä on lisääntynyt ja puutetta on kaikkein perustavimmista tarpeista, kuten ruuasta ja asunnoista (15–17).

SUOMEN SOSIAALITURVAN SANKTIOT

Suomessa on katsottu, että etuudensaaja voidaan perustuslain (2 luku 18 §) nojalla velvoittaa osallistumaan julkisen vallan tuottamiin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai muutoin edistämään työllistymistään vähimmäis- ja ansioturvan saannin ehtona (18, s. 55). Työttömyysturvan on yhtäältä tarkoitus korvata ”työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja toisaalta ”parantaa edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille” (Työttömyysturvalaki 1 luku 1 §; 19, s. 1). Työttömyysturvan käyttöä halutaan myös rajoittaa vain tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä oleville henkilöille (20, s. 70). Työttömyysetuusjärjestelmään onkin rakennettu elementtejä, jotka ohjaavat työtöntä työnhakijaa ”hakeutumaan työhön ja pysymään työssä”, kouluttautumaan uudelleen tai osallistumaan työllistymistä edistäviin aktiivipalveluihin. Samaan aikaan työ- ja elinkeinopalveluiden tehtävänä on turvata osaavan työvoiman saanti työmarkkinoilla. (19, 20.) Keskeiseksi keinoksi nivoa nämä eri tavoitteet yhteen on valittu työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmällä halutaan ehkäistä työttömän ”omasyistä työttömyyttä” sekä hänen itse aiheuttamaansa työttömyyden pitkittymistä (19, s. 1). Työttömän työnhakijan velvollisuuksista säädetään kahdessa laissa, laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (JTYPL 916/2012) sekä työttömyysturvalaissa (TTL 1290/2002). Työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn seurauksena asetettavista sanktioista säädetään työttömyysturvalain luvussa 2a. Työttömyysetuuden voi menettää työstä irtisanoutumisesta ilman pätevää syytä, itse aiheutetusta työsuhteen päättymisestä, työnhakija maahanmuuttajilla kotoutumissuunnitelmien ja niistä käytävien keskustelujen laiminlyönnistä, työllistämissuunnitelmassa sovittujen kohtien noudattamatta jättämisestä, työtarjouksista ja muista aktivointitoimenpiteistä kieltäytymisestä ja keskeyttämisestä sekä nuorilla koulutusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

2.5.2022 voimaan astui lakimuutos (HE 167/2021), jolla yhtäältä asetettiin määrällisiä työnhakuvelvoitteita ja toisaalta lievennettiin työttömyysturvajärjestelmän seuraamuksia. Ensimmäistä työnhakuvelvoitetta tai te-haastatteluita koskevaa laiminlyöntiä seuraa aluksi muistutus ilman välitöntä vaikutusta työttömyysetuuksiin. Muistutus on kuitenkin ensimmäinen askel kohti

etuuskarensseja ja vaikuttaa siten sosiaaliturva-oikeuksiin (21).

Mikäli työnhakijavelvollisuuksien laiminlyönti toistuu muistutuksen jälkeen, työnhakijalle asetetaan seitsemän kalenteripäivän korvaukseton määräaika eli karenssi. Kolmannesta laiminlyönnistä seuraa neljäntoista kalenteripäivän karenssi. Neljännessä laiminlyönnistä työnhakija menettää oikeutensa työttömyysturvaan ja hänelle asetetaan työssäolovelvoite. Laiminlyöntejä tarkastellaan viimeisten 12 kuukauden ajalta. Työssäolovelvoite tarkoittaa 12 kalenteriviikon mittaista työntekoa, toimimista yrittäjänä, opiskelemista tai osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin työttömyysetuusosoikeuden palauttamisen ehtona. Jos työssäolovelvoite on asetettu alkamaan kolmen kuukauden kuluessa työttömän alkuhaastattelusta, työssäolovelvoite on vain 14 päivän mittainen, mikäli työnhakija korjaa velvoitteen asettamisen perusteena olleen menettelynsä.

Irtisanoutumissanktiot ovat sanktioista ankarimpia. Jos työnhakija on ilman pätevää syytä eronnut työstään tai on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen työsuhteen kestosta riippuen 30 tai 45 kalenteripäiväksi. Työnantajan tarjoamasta työstä kieltäytyminen johtaa samoin 30 tai 45 kalenteripäivän karenssiin. 2.5.2022 jälkeen toistuvasta työstä eroamisesta tai työpaikasta kieltäytymisestä ilman pätevää syytä ei kuitenkaan enää ole asetettu työssäolovelvoitetta.

Työttömyysturvan menettänyt, työssäolovelvoitteelle asetettu henkilö voi hakea toimeentulotukea. Myös tätä viimesijaiseksi tarkoitettua etuutta koskee ehto voimassa olevasta työhausta ja työnhakijavelvoitteiden täyttämisestä (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 2 luku 10 §). Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia, jos toimeentulon tarve aiheutuu ilman perusteltua syytä kieltäytymisestä tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta tai jos henkilö on omilla toimillaan aiheuttanut sen, että työtä tai palveluita ei ole voitu tarjota. Jos kieltäytyminen tai moitittava toiminta on luonteeltaan toistuvaa, perusosaa on mahdollista alentaa enintään 40 prosenttia. Alennuspäätös voidaan tehdä kerrallaan kahdeksi kuukaudeksi. Näin ollen työnhakijavelvollisuuksien rikkomuksista seuraavat etuussanktiot ulottuvat viimesijaiseen turvaan.

Immervollin ja Knotzin (4) sanktiojärjestelmien vertailussa tarkasteltiin työnhakijaveloitteiden laiminlyönneistä asetettavien sanktioiden pituutta maittain. Laiminlyönneillä tarkoitettiin esimerkiksi työvoimapalvelusta tai työpaikasta kieltäytymistä. Suomi sijoittui sanktioiden ankaruudessa Euroopan keskitasolle. Tässä poikkeuksellisesti avoimesti saatavilla olevassa vertailussa etuussanktiot arvioitiin ankarimmiksi Itä- ja Etelä-Euroopassa, mutta myös Luxemburgissa. Suomen ja Norjan järjestelmät olivat Pohjoismaiden ankarimmat. (4, s. 39–40). 2.5.2022 voimaan astuneen työvoimapalvelumallin myötä karensien kestoa on Suomessa kuitenkin lyhennetty.

Suomen uuden työvoimapalvelumallin piirre on, että työnhakija saattaa joutua aiempaa ripeämmin kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle entistä tiheimmän monitoroinnin seurauksena. Työnhakijat tulee haastatella viiden päivän kuluessa työttömyyden alusta ja tämän jälkeen kahden viikon välein. Tarkastuspisteiden lisääntyessä myös sanktiolausunnot todennäköisesti lisääntyvät, kuten kävi vuonna 2017, kun työttömiä alettiin haastatella kolmen kuukauden määräjain (ks. 22). Mikäli te-palvelun resurssit eivät riitä muuhun kuin asiakkaiden ”läpijuokutukseen” (vrt. 11, s. 36), uusi työvoimapalvelumalli saattaa jouduttaa työnhakijoiden poiskäännyttämistä työttömyysturvalta, mikä toimeentulokiasiakkaiden perusosan alentamisen (20 tai 40 %) uhkan kanssa muodostaa ikään kuin tuplarangaistuksen. Suomen järjestelmä onkin poikkeuksellisen ankara, sillä Immervollin ja Knotzin kansainvälisen vertailun perusteella eri maiden tois- ja viimesijaisen turvan saajien sanktiot ovat ensisijaisen turvan saajiin nähden yleensä armollisemmat. Esimerkiksi Tanskassa viimesijaisen turvan saajien ei ole tarvinnut hakea aktiivisesti töitä (4, s. 46).

TUTKIMUSASETELMA

Artikkelissa tarkastelemme, mitä muita kuin työllisyysvaikutuksia sosiaaliturvan sanktioinnilla on työikäisellä väestöllä. Tähänastisissa vaikutusanalyseissa ovat korostuneet ekonometrisiin tutkimusasetelmiin perustuvat työllisyysvaikutusarviot. Oletusten mukaan sanktion seurauksena työnhakija hakee intensiivisemmin töitä ja laajentaa työnhaun kohteina olevien työpaikkojen kirjoa, mikä lisää työllistymisen todennäköisyyttä. Toimeenpantujen sanktioiden (ex-post effect)

ohella pelkästään etuusmenetyksien uhka voi muuttaa työnhakijan käyttäytymistä (ex-ante effect). Tutkimusten mukaan sanktioiden toimeenpano (23–27) sekä sanktioinnin uhka ja sitä koskevat varoitukset (28, 29) ovat lisänneet työllistymistä. Toisaalta sanktioiden työllisyysvaikutukset eivät ole yksiselitteisen myönteisiä työllistyneen työuran ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta. Sanktioiden myötä työllistyneet siirtyvät usein osaamistaan ja koulutustaan alemmille ammattitasoille (26). Työttömyyden jälkeiset työsuhteet ovat kestoltaan lyhyempiä ja viikkotyötunnit vähäisempiä, mikä heijastuu sanktioidun henkilön palkkakertymään pidemmällä aikavälillä (23, 29, 30). Sanktioinnin työllisyysvaikutuksista on jonkin verran tilastollista näyttöä, mutta näyttö on työttömyyden volyymeihin nähden mittakaavaltaan vaatimatonta etenkin uhkavaikutusten osalta (ks. 20).

Sanktioilla on myös työllisyystulemia heikommin tunnettuja vaikutuksia. Aiemmissa katsauksissa Pattaro ryhmineen (31) huomioi työllisyyden ohella sanktioiden toimeentulo-, hyvinvointi- ja terveysvaikutukset. Katsauksen perusteella sosiaalietuksien sanktioilla on yhteys aineelliseen puutteeseen, toimeentulovaikkeuksiin sekä mielenterveys- ja muihin terveysongelmiin. Griggs ja Evans (8) samoin esittävät sanktioiden kytkeytyvän syrjäytymiseen, aineelliseen puutteeseen ja erilaisiin terveysongelmiin. Molemmissa katsauksissa johtopäätökset perustuvat Iso-Britanniaa, Yhdysvaltoja ja Australiaa koskeviin tutkimuksiin. Erityisesti yhdysvaltalaisen aktivointipolitiikan vahva markkinaistuminen ja viimesijaisen toimeentuloturvan tiukka työsidonaisuus rajoittavat tutkimustiedon soveltamista muissa maissa (32, 33). Lisäksi rajautuessaan kvantitatiivisiin tutkimuksiin esimerkiksi Pattaro ym. (31) jättävät huomiotta ”hyvinvoinnin ehdollistamisen politiikan” eri seurauksia ihmisten elämälle (ks. 34). Huomioimmekin katsauksessa sekä määrälliset että laadulliset tutkimukset.

Sanktioiden muita kuin työllisyysvaikutuksia tai yhteyttä työttömien osallistumiseen työvoimapalveluihin ja aktivointitoimenpiteisiin ei ole tähän mennessä perattu systemaattisesti Suomessa. Menetelmämme on systemaattinen kirjallisuuskatsaus, jonka tavoitteena on arvioida, yhdistää ja tiivistää yksittäisten tutkimusten tuloksia. Systemaattisella kirjallisuuskatsauksella tavoitellaan synteisiä, joka perustuu kattavaan

hakuun tutkimusviitekannoista, tutkimusten poissulkemis- ja valintakriteerien muodostamiseen sekä tutkimusten laadun ja tulosten analysointiin. (35, 36.) Keräsimme aineiston haulla Academic Search Ultimate, EconLit with Full Text, MEDLINE, Sociology Source Ultimate ja Scopus -tietokannoista. Suomenkielisiä viitteitä etsimme sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon alan avoimesta julkaisuarkistosta (Julkari), Helsingin yliopiston avoimesta julkaisuarkistosta (Helda) ja Finna-hakupalvelusta (ks. liite 1). Rajasimme haun aikavälille 1.1.2000–31.5.2022 siten, että tutkimusten otsikon, abstraktin tai avainsanojen tuli sisältää hakutermi kahdesta eri kategoriasta. Ensimmäinen hakukategoria sisälsi käsitteet, jotka viittasivat sanktioihin, rankaisemiseen, sosiaaliturvajärjestelmän velvoittavuuteen ja työttömien aktivointiin. Toinen kategoria sisälsi käsitteet, jotka viittasivat työttömyyteen, työnhakuun tai sosiaalietuuksiin. Hakusanat löytyvät liitteestä 2. Hakustrategiasta seuraa, että suurin osa tarkasteltavista artikkeleista käsittelee työttömyysturvaa. Mukana ovat kuitenkin myös velvoittavuutta arvioivat eri toimeentuloturvalajien analyysit.

Hakutulokset kävimme läpi seuraavin sisääntokriteerein: 1) tutkimus kohdistuu työttömyysetuuksia tai vastikkeellisia tarveharkintaisia etuuksia saaviin työkäisiin henkilöihin, 2) tutkimus käsittelee etuuksiin liittyvien velvoitteiden rikkomuksista annettujen sanktioiden vaikutuksia toimeentuloon, terveyteen, hyvinvointiin tai työvoima- tai sosiaalipalveluiden käyttöön tai sanktioiden kohdentumista eri henkilöille, 3) tutkimus perustuu empiiriseen aineistoon, 4) julkaisukieli on englanti tai suomi, 5) tutkimus on julkaistu vertaisarvioidussa lehdessä ja 6) tutkimus kohdistuu Euroopan alueelle. Sisältöraajat perustuvat aiempiin sanktioinnin muita kuin työllisyysvaikutuksia koskeviin tutkimuksiin ja kirjallisuuskatsauksiin (8, 31). Pelkästään sanktioinnin työllisyysvaikutuksiin keskittyviä tutkimuksia ei huomioitu. Menetelmä- tai aineistorajoituksia emme asettaneet. Koska suomalaisia sanktioiden vaikutuksia koskevia vertaisarvioituja tutkimuksia on niukalti, hyväksyimme kirjallisuuskatsaukseen myös muut suomalaiset tutkimusjulkaisut.

Kirjallisuuskatsaukseen hyväksyttävien artikkelien valinta eteni seuraavasti. Aluksi poistimme duplikaatit Zotero-ohjelman avulla. Sen jäl-

keen karsimme englannin- ja suomenkielisistä tuloksista tutkimukset, jotka eivät täyttäneet kirjallisuuskatsauksen sisääntokriteerejä otsikon tai abstraktin perusteella. Seuraavaksi luimme kokonaisuudessaan läpi ne tutkimukset, jotka abstraktin perusteella käsitelivät sanktioiden vaikutuksia etuudensaajiin. Luennan perusteella sisääntokriteerit läpäiseviä tutkimuksia oli yhteensä 41. Näiden lisäksi hyväksyimme mukaan yhden muilta osin sisääntokriteerit täyttäneen saksankielisen vertaisarvioidun artikkelin. Lopuksi täydensimme aineistoa vielä neljällä sisääntokriteerit täyttävällä artikkelilla, jotka puuttivat kirjallisuushaun kohteena olevista tietokannoista. Useimmat tutkimuksista käsitelivät Iso-Britanniaa, mutta myös Norjaa, Tanskaa, Saksaa, Suomea ja Sveitsiä. Teemoittelimme tutkimusten tulokset aineistolähtöisesti sanktioiden havaittujen vaikutusten mukaan.

ANALYYSI

Olemme jaotelleet analyysin havainnot neljään teemaan aiempien sanktioiden eri vaikutuksia koskevien katsausten (8, 31) ja analyysin ensimmäisen vaiheen perusteella. Ensimmäinen teema koskee vaikutuksia sanktionsaajien materiaaliseen toimeentuloon. Se sisältää tutkimukset, joissa käsitellään vaikutuksia työttömän tai etuudensaajan toimeentuloon ja materiaaliseen puutteeseen. Toinen teema käsittelee sanktioiden hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia. Kolmas teema, poiskäännyttäminen palveluista, käsittelee sanktioiden vaikutuksia työttömien osallistumiseen työvoimapolkuun ja aktivointitoimenpiteisiin. Neljäntenä teemana on sanktioiden kohdentuminen eri etuudensaajaryhmille. Analyysin kohteina olevien tutkimusten asetelmat ja tulokset olemme tiivistäneet taulukkoon 1.

TOIMEENTULO JA AINEELLINEN PUUTE

Sanktioiden seurauksena etuudensaaja yleensä menettää oikeutensa sosiaalietuuteen määräajaksi tai toistaiseksi, mikä heikentää hänen oikeuttaan välttämättömän toimeentulon turvaan. Näin etuudensaajan edellytykset elää yhteiskunnassa vallitsevien standardien mukaista elämää voivat vaarantua. Sanktioiden on havaittu vaarantavan etuudensaajien toimeentuloturvan erityisesti Ison-Britanniassa, mutta myös Saksassa ja Suomessa. Iso-Britannian ”workfare”-aktivointipolitiikka nojaa viimesijaisen sosiaaliturvan tiukkaan työ-

sidonnaisuuteen. Siinä korostuvat sosiaalietuuksien ehdollisuus, palkkatyön vastaanottamisvelvollisuudet ja tiukat sanktiot (37). Vuoden 2013 Universal Credit -yleistukiudistuksen myötä sosiaalietuuksien ehtoja kiristettiin entisestään, sanktiot tiukentuivat ja ne laajenivat koskemaan etuuksia, jotka olivat aikaisemmin velvoittavuuden ulkopuolella (15).

Sanktiot voivat heikentää toimeentuloturvaa erityisesti silloin, jos niiden kannustinvaikutukset jäävät toteutumatta. Taulbutin ryhmän (38) tutkimuksessa noin kahden vuoden tarkastelujakson aikana lähes 800 000 brittiläistä menetti oikeutensa työttömyysetuuteen (”Jobseeker’s Allowance”) sanktioiden myötä vähintään neljäksi viikoksi onnistumatta kuitenkaan työllistymään. Iso-Britanniassa viimesijaisen etuuden (”hardship payment”) taso on yleisetuutta (”Universal Credit”) ja työttömyysetuutta huomattavasti pienempi. Yleistukiudistuksessa sanktionsaajat joutuvat myös maksamaan etuutta takaisin. Velka voidaan periä sanktion päättymisen jälkeisestä yleistuesta, mikä johtaa uusiin etuusmenetyksiin ja pidentää näin sanktioiden tosiasiallista vaikutusaikaa (39, 40). Iso-Britanniassa ja Saksassa sanktioiden aiheuttamat etuusmenetykset ovat aiheuttaneet materiaalista puutetta ja toimeentulovaikeuksia, joiden seuraukset näkyvät esimerkiksi taloudellisen ahdingon kokemuksissa, velkaantumisessa ja riittämättömässä asuntojen lämmityksessä (14, 41, 42). Sanktiot ovat myös lisänneet etuudensaajien riippuvuutta vähävaraisille suunnatuista ruoka-apupalveluista (43, 44). Lisäksi sanktiot ovat riskitekijä omaisuusrikoksiin ja pimeään työhön, joilla etuusmenetyksiä on kompensoitu (14, 42, 45).

Löwen ryhmän (46) mukaan sanktioiden vaikutukset materiaaliseen puutteeseen riippuvat siitä, pystyykö etuudensaaja kompensoimaan etuusmenetyksiä esimerkiksi kotitalouden, kansalaisjärjestöjen ja sosiaalisten verkostojen tarjoamalla avulla. Toisaalla on myös havaittu, että etuudensaajan perheenjäsenen tulot, varallisuus ja etuudet suojelevat kotitaloutta sanktioiden aiheuttamilta toimeentulo-ongelmilta (15, 42).

Suomessa työvoimapolitiittisilla karensseilla on alentavia vaikutuksia sosiaaliturvaan. Vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien kotitalouksien määrän on havaittu olevan yhteydessä karenssilausuntojen yleistymiseen (47, 48). Tällöin työttömät tulevat karenssin seurauksena ta-

loudellisesti riippuvaisiksi toimeentulotuesta, jota voidaan edelleen alentaa työvoimapolitiittisesti moitittavan toiminnan perusteella. Kotitalouden riippuvaisuus viimesijaisesta toimeentulotuesta puolestaan kasvattaa syrjäytymisen ja köyhyyden riskiä (49, 50).

TERVEYS- JA HYVINVOINTIVAIKUTUKSET

Toimeentuloa alentaviin vaikutuksiin kytkeytyessään sanktioilla voi olla vakavia heijastinvaikutuksia myös työttömän psykososiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen. Sanktiot heijastuvat terveyteen eri mekanismein: 1) toimeentulon heikkenemisen ja 2) itse sanktiointiprosessiin liittyvän psyykkisen kuormituksen (31) myötä. Terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä vaikutuksia on tutkittu lähinnä Iso-Britanniassa.

Sanktioiden työllisyyttä lisääviä vaikutuksia perustellaan niiden luomalla uhalla, jonka on arvioitu tuottavan työnhakua tehostavia kannustinvaikutuksia. Sanktiouhan psykologinen vaikutus voi kuitenkin olla kannustamisen sijaan työnhakijaa lamaava. Sosiaaliturvan tiukka velvoittavuus yhdistettynä sanktioinnin ja etuusmenetyksien uhkaan lisää useiden tutkimusten perusteella pelkoa ja stressiä, mikä voi kytkeytyä esimerkiksi masennukseen ja ahdistuneisuuteen (14, 15, 42, 51–54). Sanktioinnin ennakoimattomuus ja sen monimutkaiset perusteet vahvistavat sanktiouhan lamaannuttavuutta (53).

Redman (55) raportoi sanktioinnin aiheuttavan häpeän ja stigmat kokemuksia brittiläisillä nuorilla. Taustalla oli syyllisyyden tunteita taloudellisen riippumattomuuden menettämisestä ja kyvyttömyydestä täyttää etuusjärjestelmän velvoittavuuden vaatimuksia (samoin 42, 53). Sanktioinnin aiheuttama häpeä on myös yhteydessä työvoimaviranomaisten alentavaksi koettuun käytökseen asiakaspalvelutilanteissa (53).

Useissa tutkimuksissa (40, 41, 53, 56) todetaan toimeenpantujen sanktioiden lisäävän ahdistuneisuuden, masennuksen ja muiden mielen-terveysongelmien kokemuksia työttömillä. Toimeenpantujen sanktioiden negatiiviset terveysvaikutukset ilmenevät myös mielialalääkkeiden lisääntyneessä käytössä (57). Pahimmillaan sanktiot voivat johtaa jopa itsetuhoisuuteen (42, 51).

Sanktioiden terveyttä ja hyvinvointia heikentävät vaikutukset koskevat erityisesti niitä etuudensaajia, jotka ovat jo valmiiksi haavoittuvaisessa asemassa, esimerkiksi psyykkisesti sairaita

henkilöitä (53, 54, 56). Lisäksi toimeenpantujen sanktioiden on havaittu heijastuvan etuudenhakijoiden perheisiin. Sanktioita seuraavat toimeentulovaikeudet lisäävät lasten kaltoinkohtelun riskiä ja käyttäytymisongelmia sekä häiritsevät lasten kognitiivista kehitystä (31, 41).

POISKÄÄNNYTTÄMINEN PALVELUISTA

Terveysteen, hyvinvointiin ja toimeentuloon liittyvien seurauksien ohella sanktiot ovat yhteydessä etuudensaajan poiskäännöttämiseen palveluista. Poiskäännöttäminen tarkoittaa sosiaaliturvajärjestelmän institutionaalisia käytäntöjä, joiden seurauksena haavoittuvassa asemassa olevalta yksilöltä evätään pääsy tai hän muuten estyy osallistumasta työvoima- tai aktivointipalveluun (11). Poiskäännöttämisen seurauksena etuudensaaja voi jäädä tarvitsemansa palvelun ulkopuolelle pelkän vähimmäisturvan tai perheen tai muun epävirallisen avun piiriin.

Tutkimusten perusteella sanktiot lisäävät myös työnhakijoiden siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (23, 24, 29, 58). Havainto on tärkeä tässä yhteydessä, koska siirtymä vaikuttaa myös saatavilla oleviin palveluihin. Buskin (24) mukaan Suomessa sanktioilla on yhteys siirtymiin työvoiman ulkopuolelle niin ansioturvan kuin työmarkkinatuen piirissä olevilla työttömillä. Työttömyys saattaa silloin jatkua toimeentulotuen piirissä tai kokonaan ilman etuuksia (ks. 20). Arnin ryhmä (29) liittyy Sveitsissä havaitut sanktioinnin jälkeiset siirtymät työvoiman ulkopuolelle halukkuuteen jatkaa työnhakua itsenäisesti ilman työttömyysturvajärjestelmän painostavaa velvoittavuutta sanktioineen. Lisäksi on arvioitu, että osa sanktioiduista työttömistä saattaa lopettaa työnhaun kokonaan ja siirtyy työskentelemään pimeästi (23). Buskin (24) mukaan siirtymät työvoiman ulkopuolelle saattavat myös perustua siihen, että työtön on jo sovitusti aloittamassa opinnot tai työskentelyn tulevaisuudessa, eikä siksi hakeudu välittömästi töihin sanktion saadessaan.

Vaikka sanktiot myös kannustavat osaa työttömistä osallistumaan aktivointipalveluihin (24), mikä onkin yksi sanktioiden tavoite, sanktioin pakotettu osallistuminen saattaa heikentää työvoimapalveluiden muutoin myönteisiä vaikutuksia työttömän toimintakykyyn ja työllistymiseen. Aktivointipalvelujen mielenterveyttä kohentavat vaikutukset on nimittäin havaittu heikommiksi

niillä henkilöillä, joihin kohdistuu sanktiouhka, verrattuna palveluihin vapaaehtoisesti osallistuviin (59). Beckin (60) mukaan velvoittavuus ja sanktioiden uhka rajoittaa työttömien omaehtoista toimintaa ja valinnanvapautta palvelujärjestelmässä, minkä seurauksena he sitoutuvat heikommin palveluihin ja kieltäytyvät herkemmin yhteistyöstä työvoimaviranomaisten kanssa. Tiukka velvoittavuus sanktioineen alentaa useissa tutkimuksissa motivaatiota osallistua työvoimapalveluihin ja niihin liittyviin viranomais-tapaamisiin (41, 42, 54, 61, 62). Välittävänä mekanismina voi olla sanktioista aiheutuva psykososiaalinen kuormitus, joka pahimmillaan johtaa syrjäytymiseen palvelujärjestelmästä (14, 31).

Toisaalta suomalaisen perustulokokeilun yhteydessä havaittiin kiinnostavasti, että vastikkeetonta perustuloa saaneet työnhakijat osallistuivat työvoimapalveluihin edelleen lähes verrokkiryhmän veroisesti, minkä tulkittiin kertovan myönteisestä kokemuksesta kyseisistä palveluista (63). Kuitenkin suomalaisten nuorten on havaittu välttelevän osallistumista työllistämispalveluihin heitä koskevan koulutukseen hakeutumisen velvollisuuden ja sen rikkomisesta seuraavien sanktioiden takia (64).

Kaikkiaan sanktioiden poiskäännöttävät vaikutukset korostuvat niiden yhteiskunnan marginaalissa olevien työnhakijoiden kohdalla, joilla on muita työttömiä suurempi tarve palveluille (23, 56, 61–62). Myös Nurminen, Sihvonen ja Tuovinen (65) kiinnittävät huomiota toimintakykyrajoitteista kärsivien henkilöiden ongelmiin luovia monimutkaisessa etuus- ja palvelujärjestelmässä.

SANKTIOIDEN KOHDENTUMINEN ERI VÄESTÖRYHMILLE

Suomalaistutkimusten perusteella työvoimapolittiset sanktiot eli karenssit jakaantuvat epätasaisesti eri väestöryhmien välillä. Sanktiot ovat erityisen yleisiä nuorilla, matalasti koulutetuilla ja maahanmuuttajilla (24, 64, 66–67). Pitkäaikaistyöttömät ovat yliedustettuina useamman karenssin saaneiden joukossa (67). Lisäksi työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajilla vaikuttaa olevan ansiosidonnaisen piirissä olevia korkeampi sanktiointiriski (24, 67). Huomionarvoista on, että työttömän toimintakykyä selvästi heikentävät terveysongelmat eivät alenna sanktioinnin riskiä (10). Psykkisten ja fyysisten vaikeuksien on jopa havaittu lisäävän toimeentulotuen ja työttö-

Taulukko 1. Systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen valittujen artikkelien tutkimusasetelma ja keskeiset tulokset.

Kirjoittajat, vuosi ja julkaisu	Maa	Sanktioiden vaikutukset	Tutkimusasetelma	Katsauksen kannalta keskeiset tulokset
Pattaro S, Bailey N, Williams E, ym. 2022 J Soc Policy	Eurooppa, Australia ja Pohjois-Amerikka	Kirjallisuuskatsaus; työllisyys, toimeentulo ja aineellinen puute, terveys ja hyvinvointi	Kirjallisuuskatsaus sanktioiden vaikutuksia koskevista kvantitatiivisista tutkimuksista.	Sanktioilla on havaittu positiivisia vaikutuksia työllistymiseen, mutta samalla ne ovat lisänneet siirtymää lyhyempiin ja heikomplatuisiin työsuhteisiin. Lisäksi sanktioiden on havaittu aiheuttavan aineellista puutetta ja heikentävän etuudensaajien terveyttä ja hyvinvointia.
Griggs J, Evans M 2010 Joseph Rowntree Foundation	Eurooppa, Australia ja Pohjois-Amerikka	Kirjallisuuskatsaus; työllisyys, toimeentulo ja aineellinen puute, terveys ja hyvinvointi	Kirjallisuuskatsaus sanktioiden vaikutuksia koskevista tutkimuksista.	Sanktioilla on havaittu positiivisia vaikutuksia työllistymiseen, mutta samalla ne ovat lisänneet siirtymää lyhyempiin ja heikomplatuisiin työsuhteisiin. Lisäksi sanktioiden on havaittu aiheuttavan aineellista puutetta ja heikentävän etuudensaajien terveyttä ja hyvinvointia.
Taullot M, Mackay D, McCartney G 2018 Cambridge J Econ	Iso-Britannia	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostuu useammasta työttömyyttä koskevasta tilastolähteestä, joista muodostettiin aikasarja.	Tekijät arvioivat, että noin kahden vuoden aikana lähes 800 000 sanktioitua brittiläistä työnhakijaa menetti työttömyysavustuksensa (Jobseeker's Allowance) vähintään neljäksi viikoksi ilman työllisyysvaikutuksia.
Dwyer P 2018 Journal of Social Security Law	Iso-Britannia	Toimeentulo ja aineellinen puute, terveys ja hyvinvointi	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimus perustui yhteensä 481 etuudensaajan haastatteluun.	Sanktiot vaikuttivat negatiivisesti etuudensaajien hyvinvointiin ja aiheuttivat materiaalista puutetta, joka näkyi esimerkiksi vuokranmaksuvaikutuksina. Sanktioiden taustalla oli tietopuutteita etuuksien voittavuussäännöistä. Hyväntekeväisyysjärjestöjen ja sosiaalisten verkostojen tuki kompensoi etuusmenetyksiä.
Schreyer F, Zahradnik F, Götz S 2012 Sozialer Fortschritt	Saksa	Toimeentulo ja aineellinen puute, terveys ja hyvinvointi, poiskäännyttämien palveluista	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen haastatteluihin osallistui yhteensä 15 nuorta työntöntä, jotka olivat joutuneet etuussanktioiden kohteeksi.	Sanktiot olivat yhteydessä velkaantumiseen ja aineelliseen puutteeseen. Lisäksi ne vaikuttivat alentavasti työttömän hyvinvointiin. Sanktiot lisäsivät myös riskiä omaisuusrikoksille ja pimeälle työlle. Sanktioiden seurauksena osa työttömistä ei enää halunnut osallistua työvoimapoluihin.
Wright S, Fletcher D, Stewart A 2020 J Soc Policy	Iso-Britannia	Toimeentulo ja aineellinen puute, terveys ja hyvinvointi, poiskäännyttämien palveluista	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimukseen osallistui 65 työttömyysavustuksen piirissä olevaa henkilöä.	Sanktiot aiheuttivat psyykkisiä oireita kuten pelkoa, masennusta ja ahdistusta. Lisäksi sanktiot olivat yhteydessä köyhyteen ja materiaalliseen puutteeseen. Kokemus sanktioiden epäoikeudenmukaisuudesta aiheutti vastarintaa jossain etuudensaajissa. Osa jättäytyi etuusjärjestelmän ulkopuolelle kokonaan.
Loopstra R, Reeves A, Taylor-Robinson D, ym. 2015 BMJ Open	Iso-Britannia	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostui eri ruokahäätöpalveluita ja työttömiä koskevista tilastolähteistä.	Ruoka-avun lisääntyneen käyttö oli yhteydessä työttömyysetuuskien sänktiointiin.
Loopstra R, Fledderjohann J, Reeves A, ym. 2018 J Soc Policy	Iso-Britannia	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostui eri ruokahäätöpalveluita ja työttömiä koskevista tilastolähteistä.	Ruoka-avun lisääntyneen käytön ja työttömyysetuuskien sänktiointiin yhteys ei ollut selitettävissä alueen työttömyysasteella, vaan etuusmenetyksien aiheuttamalla puutteella.

Machin S, Marie O 2006 Portuguese Economic Journal	Iso-Britannia	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostui työttömyysavustuksen saajia koskevista tilastotiedoista ja alueellista rikostilastoista.	Sanktioitettujen tuentuminen ja sanktioiden määrän kasvu lisäsi omaisuuteen kohdistuvaa rikollisuutta.
Löwe P & Unger S 2022 J Soc Policy	Saksa	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostui työttömyysetuutta (UB II) nostavista työttömistä (n=7951).	Työttömiin kohdistunulla etuussanktioilla oli pieni, mutta ei tilastollisesti merkitsevä yhteys etuudensaajan kokemaan aineelliseen puutteeseen. Tekijät selittävät tuloksia etuudensaajien mahdollisuuksilla sopeutua sanktioiden aiheuttamiin menetyksiin, niiden pienellä vaikutuksella kotitalouden kokonaistuloihin ja/tai kansalaisjärjestöjen sekä sosiaalisten verkostoiden tarjoamalla hätäavulla.
Honkanen P 2011 Hyvinvointikatsaus	Suomi	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin Kelan rekisteriaineiston, THL:n toimeentulotutkirekisterin ja Tilastokeskuksen tulo- ja kotitalaston tiedoista.	Työttömyysetuuden menettämiseen johdannaisiin karenssilauseumien kasvulla oli yhteys tulottomien kotitalouksien lisääntymiseen.
Korpela T, Raitila S 2020 Teoksessa Ojista allikkoon? Toimeentulotutkimuksen ensi metrit	Suomi	Toimeentulo ja aineellinen puute	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin Kelan etuusrekisteristä. Aineisto koostui henkilöistä, jotka kuuluivat perustoimeentulotuen piirissä olevaan kotitalouteen ja joilla ei ollut tuloa ensisijaisia etuuksia eikä ansiotuloja.	Työttömyysetuuden menettämiseen johtavilla karenssilauseunnoilla oli yhteys ensisijaisen etuuden puutteeseen.
Barnes MC, Gunnell D, Davies R, ym. 2016 BMJ Open	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen haastatteluihin osallistui 19 henkilöä, jotka olivat olleet sairaalahoitossa itsetuhoisuuden seurauksena.	Sosiaalietuuksien sanktiointi ja muut sosiaaliturvaa koskevat heikennykset olivat yhteydessä itsetuhoisuuteen.
Cheetham M, Moffatt S, Addison M ym. 2019 BMJ Open	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen haastatteluihin osallistui 33 Universal Credit -yleisetuuden saajaa ja 37 eri työttömiä avustavien järjestöjen työntekijää.	Pelko sanktioista ja niiden aiheuttamista etuusmenetyksistä heikensi työttömien mielenterveyttä ja hyvinvointia.
Mehta J, Taggart D, Clifford E, ym. 2020 Disabil Soc	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimukseen osallistui 15 työkyvyttömyysetuuden (Employment and Support Allowance) piirissä olevaa henkilöä.	Sanktioinnin uhka ja niiden toimeenpano alensivat etuudensaajien hyvinvointia ja terveyttä. Sanktiointijärjestelmän epäselvyys ja arvaamattomuus syvensivät näitä vaikutuksia.
Wright S & Dwyer P 2022 J Soc Policy	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi, poiskäännyttämisen palveluista	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin haastattelemalla 58:aa UC-yleisetuuden saajaa.	Ansiotyötä tekivät UC-yleisetuuden saajat kokivat sosiaalietuuksien ankarat velvoitteet ja sanktiot tarkoituksenvastaisena kokoaikaisen ja pysyvemmän työllistymisen kannalta. Näin ollen työnhakijat sitoutuivat heikommin työvoimapolveluihin. Ankarat velvoitteet ja sanktioiden uhka aiheuttivat pelkoa ja stressiä työnhakijoissa.

Redman J 2020 Sociol Res Online	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimukseen osallistui 20 nuorta työnhakijaa, jotka olivat saaneet sanktion.	Sanktiot aiheuttivat häpeän kokemuksia niiden kohteeksi joutuneissa työnhakijoissa. Taustalla oli toisaalta kokemus kyvyttömyydestä käyttää etuusjärjestelmän velvoittavuuden vaatimuksia. Toisaalta häpeää tuottivat selviytymiskäsit (esim. kerjääminen), joihin etuusmenetykset pakottivat etuudensaajia.
Williams E 2021 Soc Policy Adm	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin brittiläisen työvoimatutkimuksen (Labour Force Survey) ja alueiden sanktiointia-astetta koskevista tilastotiedoista.	Työttömyysavustuksen sanktioinnilla oli yhteys työttömien kokemuksiin ahdistuneisuudesta ja masennuksesta.
Williams E 2021 J Soc Policy	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin työttömyysavustuksen sanktiointia-astetta ja SSRI-lääkkeiden käyttöä koskevien aineistojen tiedoista.	Työttömyysavustuksen korkeampi sanktiointia-aste oli yhteydessä SSRI-lääkkeiden käytön kasvuun alueella.
Dwyer P, Scullion L, Jones K, ym. 2020 J Soc Policy	Iso-Britannia	Terveys ja hyvinvointi	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimukseen osallistui 207 sosiaalihuollon piirissä olevaa henkilöä, joilla oli ollut mielenterveysongelmia.	Sosiaaliturvan tiukka velvoittavuus sanktioinnin aiheutti uusia ja syvensi olemassa olevia mielenterveysongelmia etuudensaajilla.
Arni P, Lalive R, Van Ours J 2013 J Appl Econ	Sveitsi	Poiskäännäytännin palveluista	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin sosiaalihuollon ja työllisyystietoja koskevista rekisteriaineistoista.	Vaikka sanktiointi oli yhteydessä nopeampaan työllistymiseen, se myös lisäsi siirtymää työvoiman ulkopuolelle.
Busk H 2016 Labour Econ	Suomi	Poiskäännäytännin palveluista	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin TE-hallinnon URA-asiakaspalvelujärjestelmän, Eläketurvakeskuksen, Finanssivalvonnan ja KELAn rekisteritiedoista.	Karensit lisäsivät työllistymisen todennäköisyyttä, mutta myös siirtymää työvoiman ulkopuolelle. Sanktiointi oli yleisempää nuoremmilla ja matalasti koulutetuilla työttömällä. Ansoituvalla olevat maahanmuuttajat joutuivat todennäköisemmin sanktioinnin kohteeksi.
Hofmann B 2016 Jahrb Natl Okon Stat	Saksa	Poiskäännäytännin palveluista	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin Saksan työvoimahalinnon työttömyyttä, työllisyyttä ja sanktiointia koskevista rekisteritiedoista.	Sanktiointi lisäsi työvoiman ulkopuolella vietettyä aikaa työttömällä.
Van den Berg G, Uhlendorff A, Wolff J 2022 Economica	Saksa	Poiskäännäytännin palveluista	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto muodostettiin työttömyyttä, työllisyyttä ja sanktiointia koskevista rekisteritiedoista.	Työttömien sanktiointi lisäsi työvoiman ulkopuolella vietettyä aikaa nuorilla yksin asuvilla miehillä.
Malmberg-Heimonen I, Vuori J 2005 Eur J Soc Work	Suomi	Poiskäännäytännin palveluista	Kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen kyselyihin osallistui 672 työtöntä työnhakijaa.	Työnhakuvalmennuksen mielenterveyttä kohentavat vaikutukset olivat heikompia työttömällä, joihin kohdistui sanktiouhkaa, verrattuna palveluihin vapaaehtoisesti osallistuneisiin.
Beck V 2018 Work Employ Soc	Iso-Britannia	Poiskäännäytännin palveluista	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin havainnollisella kolmannen sektorin työllistämispalvelun asiakaspalveluilanteita ja haastattelema työnhakija-asiakkaita.	Työttömien etuudensaajien käyttäytymisvelvoitteet ja sanktioiden uhka rajoittivat työttömien omatoimista toimintaa ja valinnanvapautta palvelujärjestelmässä, minkä seurauksena he sitoutuivat heikommin palveluihin ja kieltäytyivät herkemmin yhteistyöstä työvoimaviranomaisten kanssa.

Fletcher DR, Flint J 2018 Brit Soc Policy	Iso-Britannia	Poiskäännyttäminen palveluista	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerätään haastattelemalla etuudensaajia, joilla oli rikostaustaa (n=57).	Sosiaaliturvan ankara velvoittavuus sanktioineen lisäsi epäluottamusta palvelujärjestelmää kohtaan.
Assmann M-L, Tølgensbakk I, Vedeler J, ym. 2021 Soc Policy Adm	Saksa, Norja	Poiskäännyttäminen palveluista	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerätään haastattelemalla saksalaisia ja norjalaisia nuoria, joilla oli kokemusta työttömyydestä tai epävakasta työsuhteista (n=19).	Saksassa sanktiointi oli yhteydessä asiakaskontaktin menettämiseen työvoimapaalveluissa.
Verho J, Hämiäläinen K, Kanninen O 2022 Am Econ J Econ Policy	Suomi	Poiskäännyttäminen palveluista	Kaltaistamistutkimus perustulokokeiluun 2017–2018 osallistuneista työttömistä työnhakijoista verkkokeihin nähden. Rekisteriaineistot eri viranomaisilta, mm. työ- ja elinkeinoministeriöltä, Kelalta ja Eläketurvakeskuksesta.	Perustulonsaajat osallistuivat vertaailuryhmään nähden lähes yhtälaikaisesti aktiivintalveluihin ja työnhakusunnitelmiin tekoon, vaikka saivat perustuloa vastikkeetta. He saivat hieman enemmän sanktio-lausuntoja työmarkkinatuen työnhakijavolvollisuksien täyttämistä jättämisestä.
Aho S, Pirkänen S, Vantaja M 2012 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu	Suomi	Poiskäännyttäminen palveluista, kohdentuminen	Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksessa hyödynnettiin niin nuoria työnhakijoita koskevia rekisteriperusteisia tilastoaineistoja kuin nuorille, oppilaitoksille ja työvoimaviranomaisille suunnattuja kyselyitä ja haastatteluja.	Sanktioinnin uhka laski nuorten motivaatiota osallistua työvoimapa-lveluihin. Työmarkkinatuloikeuden menettäminen kouluttautumisel-voitteen seurauksena oli yleisempää nuorilla ilman ylioppilastutkintoa verrattuna ylioppilastutkinnon suorittaneisiin nuoriin.
Uusikangas S, Hüilamo H 2020 Nuorisotutkimusseuran julkaisuja	Suomi	Poiskäännyttäminen palveluista, kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus, jossa käyrettiin TE-hallinnon URA-rekisteriaineistoa.	Sanktiointiriski oli korkeampi peruskoulun varassa olevilla, maahan-muuttajilla ja muilla nuorilla henkilöillä, joiden etäisyys työmarkki-noihin oli suurempi.
Heikkilä M, Lahti T 2000 Sosiaali- ja terveystieteiden selvityksiä	Suomi	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksessa on käyretty TE-hallinnon, sosiaali- ja terveystieteiden ja Kelan rekistereistä koottuja tilastoaineistoja.	Työvoimapolitiittiset karenssit olivat yleisempiä työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaneilla kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaneilla. Lisäksi karenssit kohdistuivat useammin matalasti koulute-tuille ja pitkään työttöminä olleille.
Veilahti A 2020 Teoksessa Ojista allikkoon? Toimeen-tulotukiudistuksen ensi metrit	Suomi	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksessa käytettävät aineistot muodostettiin Kelan etuusrekisterin niistä henkilöistä, jotka olivat saaneet vähintään neljä kuukautta toimeen-tulotukea.	Hakijoiden mielentulotteen liittyviä seikkoja ei ollut aina otettu huomioon toimeentulotuen perusosan alentamispäätöksissä tehtäessä. Yksinhuoltajaperheet saivat alentamis päätöksen lähes yhtä usein verrattuna muihin lapsiperheisiin. Kipu- ja psyykososiaalisten kysymysten vähäisyys, mutta aiempi psyykoittisuuteen tai haarhaluisuuteen liittyvä sairauspäivärahaus lisäsi todennäköisyyttä toimeentulotuen alentamiselle.
Heikkilä M, Lahti T 2001 Sosiaali- ja terveystieteiden selvityksiä	Suomi	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen aiheis-tona on käyretty karenssin saaneiden kirjoit-tamia vastineita ja sosiaalitoimen asiakasasia-kirjoja sekä työvoima- ja sosiaalitoimistojen viranhaltijoiden haastatteluita.	Työstä eroamisesta annetun karenssin taustalla havaittiin olevan koet-tua työttömyyden ja muita psyykkisiä vaikutuksia. Sosiaalityöntekijät pidättäytyivät toimeentulotuen perusosan alentamisesta erityisesti lapsiperheiden ja taloudellisesti vaikeuksissa olevien etuudensaajien kohdalla.
Reeve K 2017 J Poverty Soc Justice	Iso-Britannia	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimus perustui kodittomille henkilöille suunnattuun kyselyyn (n=1013) ja heidän haastatteluihin (n=42).	Kodittomille suunnatuissa asumispaikoissa asuvilla työnhakijoilla todettiin merkittävä riski joutua sanktioinnin kohteeksi, koska heillä oli heikkomat taloudelliset ja toimintakyvylliset edellytykset tyttää sosiaaliturviansien velvoittavuusvaatimuksia.

Reeves A, Loopstra R 2017 Soc Policy Soc	Iso-Britannia	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostui työttömyysavustuksen saajia koskevista alueellista tilastotiedoista.	Työttömyysavustuksen sanktiointi oli yleisempää niillä alueilla, joilla asui enemmän yksinhuoltajia ja työkyvyttömiä etuudensaajia.
Palola E, Hannikainen-Ingman K, Karjalainen V 2012 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja	Suomi	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen ryhmä- ja yksilöhaastatteluihin osallistui nuoria sosiaalitoimen asiakkaita, sosiaalityöntekijöitä sekä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille suunnattujen palveluiden työntekijöitä.	Epätietoisuus työnhakijan velvoitteista ja toimeentulotuen säännöistä oli yhteydessä tuen alentamisen harkinnan kohteeksi joutumiselle.
Ylikännö M 2017 Teoksessa Harkittu, tutkittu, avoin	Suomi	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen aineisto koostui Ylen nettisivuilta kerätystä työttömien työnhakijoiden TE-palveluita koskevista kommentista.	Karenssin saaneilla työttömällä työnhakijoilla esiintyi epätietoisuutta siitä, miksi he olivat saaneet karenssin.
Kauhanen M, Ojala S, Mäkinen N, ym. 2022 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja	Suomi	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin TE-toimiston työntekijöille ja työnhakija-asiakkaille suunnatuilla kyselyillä.	Työnhakijoilla havaittiin vaikeuksia saada varmistettua tietoa siitä, miten heidän eri valintansa palvelujärjestelmässä vaikuttivat karenssin määrääytymiseen. Karenssijärjestelmää pidettiin vaikeasti ennakkoitavana.
Boockman B, Thomsen S, Walter T 2014 IZA J Labor Policy	Saksa	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Aineisto koostui työttömiä etuudensaajia ja sosiaalitoimistoja koskevista rekisteritiedoista ja heille kohdistetuista kyselyistä.	Sosiaalitoimistojen välillä havaittiin merkittäviä eroja sanktioiden käyttöasteessa. Eroja selittivät toimistojen erilaiset aktivoitstrategiat.
Caswell D, Høybye-Mørtensen M 2015 Eur J Soc Secur	Tanska	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin haastattelemalla työvoimatoimiston henkilökuntaa (n=18).	Työvoimatoimistojen sanktiomääriin vaikuttivat toimistojen erilaiset byrokraattiset käytännöt ja toimintakulttuurit.
Torsvik G, Molander A, Terum L 2022 Int J Soc Welf	Norja	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen kyselyaineisto koostui 901:sta Norjan työ- ja hyvinvointihallinnon asiakastyöntekijästä (Norwegian Labour and Welfare Administration).	Asiakastyöntekijöiden sanktiointipäätöksiin vaikutti se, kuinka vastuullisena he pitivät työnhakijaa käyttäytymisvaatimusten rikkomisesta.
Fekjær S, Rasmussen E, Terum L 2022 Soc Policy Adm	Norja	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen kyselyaineisto koostui 824:sta Norjan työ- ja hyvinvointihallinnon asiakastyöntekijästä.	Työntekijät suhtautuivat eri tavoin sairaiden työnhakijoiden aktivointiin. Jos työntekijä piti sairaiden työnhakijoiden aktivointia haastavana, hän oli muita työntekijöitä vähemmän halukas sanktioimaan heitä.
Gschwind L, Ratzmann N, Beste J 2022 Soc Policy Adm	Saksa	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen kyselyaineisto koostui noin 23 000:sta työttömyyseläkkeen saajasta, joiden lisäksi haastatettiin mm. työvoimatoimistojen henkilökuntaa ja maahanmuuttaja-asiakkaita (n=105).	Maahanmuuttaja-asiakkaita koskevia sanktiointipäätöksiä ohjasivat työntekijöiden arviot siitä, kuinka kauan etuudensaaja oli asunut maassa ja miten hän oli sopeutunut. Lisäksi maahanmuuttajaryhmiin liitetty stereotyyppit ohjasivat sanktiointipäätöksiä. Työntekijät sanktioivat vähemmän äskettäin maahan saapuneita ja kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia maahanmuuttajia.

Vilhena S 2021 Eur J Soc Work	Norja	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin ha- vainnoimalla asiakaspalvelutilanteita Norjan työ- ja hyvinvointihallinnossa ja haastattele- malla asiakastyöntekijöitä (n=12).	Sanktiointipäätöksiin vaikuttivat arvioit työnhakijan työnhakua- teesta, henkilökohtaisista toimintavalmiuksista ja mahdollisuuksista vaikuttaa omaan työllisyyteensä. Jos työntekijä arvioi etuudensaajan yhteistyöhaluttomaksi tai vastuulliseksi omasta työttömyydestään, häntä sanktioitiin todennäköisemmin. Sanktiointia välteltiin, jos etuudensaaja oli sairas ja siten kyyrytön täyttämään velvoittavuusvaa- timukset.
Gjetsoe HM 2022 Eur J Soc Work	Norja	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin haastattelemalla Norjan työ- ja hyvinvointi- hallinnon asiakastyöntekijöitä (n=27).	Sanktiointipäätöksiä ohjasi työntekijöiden harkinta siitä, miksi etuu- densaaja jätti velvoittavuusvaatimukset täyttämättä. Terveysongelmis- ta kärsivä työkyyrytömyysetuuskseen saajia sanktioitiin harvemmin kuin viimejaisella etuudella olevia, joihin sovellettiin tiukempia velvoittavuusvaatimuksia.
Senghaas M 2021 Soc Policy Soc	Saksa	Kohdentuminen	Kvalitatiivinen tutkimus. Aineisto kerättiin haastattelemalla työvoimatoimistojen henkilö- kuntaa ja työnhakija-asiakkaita.	Työnhakijan ulkonäkö, puhetapa ja kehonkieli ohjasivat työvoima- viranomaisen tulkintaa työttömän ”kelvollisuudesta” työttömyy- suuden kannalta. Tulkinta vaikutti sovellettavien aktivointitoimien ankaruuteen.
Terum L, Torsvik G, Overbye E 2018 J Soc Policy	Norja	Kohdentuminen	Kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen kyselyaineisto koostui 470:sta Norjan työ- ja hyvinvointihallinnon asiakastyöntekijästä.	Työntekijät, joilla oli aiempia kokemuksia aktiivintoimituksia rikkovista työnhakijoista, olivat vähemmän ankaria sanktioiden käy- tössä. He sanktioivat etenkin vähemmistöihin kuuluvia työnhakijoita vähemmän verrattuna kantaväestöön.

myysetuuden epäämisen mahdollisuutta (10, 68). Sanktiot vaikuttavat siis kohdentuvan työmarkkinoiden marginaalissa oleville työttömille, joilla on korkeampi köyhyysriski ja heikompi työllistymisennuste. Myös kansainvälisten havaintojen mukaan sanktioituille on usein kasautunut sosiaalista huono-osaisuutta (esim. 53, 56, 69, 70). On perin nurinkurista, että sanktiot kasaantuvat henkilöille, joilla on alhainen toimintakyky ja heikoimmat edellytykset täyttää etuuskseen velvoittavuusehtoja.

Sanktioiden kohdentumiseen vaikuttavat myös niin sanotut informaatioloukut. Informaatioloukuissa on kyse siitä, että henkilöllä on väärää tai epätäydellistä tietoa etuuskseen ja niihin liittyvistä hallinnollisista menettelyistä (71). Etuudensaajien tietopuutteet velvoittavuussäännöistä esimerkiksi heikon kieli- tai lukutaidon seurauksena lisäävät sanktioinnin riskiä (41, 69). Myös Suomessa on havaittu, että työttömät eivät aina ymmärrä työttömyysturvaan liittyviä veloitteita, mikä voi johtaa työttömyysetuussanktioon ja/tai toimeentulotuen perusosan alennukseen (72–74). Työnhakijoiden tietopuutteet ja tulkintavaikkeudet karensisäännöistä ovat myös yhteydessä haluttomuuteen ottaa vastaan osa-aikaista työtä kokoaikaisen työn etsimisen aikana, eivätkä työnhakijat halua ottaa riskiä mahdollisesta työstä eroamisesta seuraavasta karensisistä (74).

Sanktioiden kohdentuminen riippuu myös työvoimaviranomaisten harkintavallasta ja ”liikumavarasta” sanktiopäätösten teossa. Saksassa ja Tanskassa harkintavallan käyttö sanktioinnissa vaihtelee työvoimatoimistojen toimintakulttuurien mukaan, mikä selittää osaltaan alueellisia eroja sanktioiden määrissä (25, 75). Sanktioiden harkinta perustuu sääntöjen ja toimistokohtaisten käytänteiden ohella viranomaisten subjektiivisiin arvioihin siitä, onko työtön omalla toiminnallaan ansainnut rangaistuksen, minkälainen asenne hänellä on työnhakuun, onko hänen mahdollista vaikuttaa omaan työllistymiseensä tai edesauttaako sanktiointi hänen työnhakuaan (76–81). Työvoimaviranomaiset voivat antaa jopa työttömän ulkonäön, puhetavan ja kehonkielen ohjata tulkintaa työttömän ”kelvollisuudesta” työttömyysetuuteen (81).

Norjassa ja Saksassa on havaittu, että viranomaisten harkinta voi myös suojella sairaita, turvapaikanhakijoita tai muuten haavoittuvaisessa

asemassa olevia etuudensaajia sanktioinnilta (77–80, 82). Samoin Suomessa sosiaalityöntekijät ovat yksilökohtaisen harkinnan perusteella ehkäisseet sosiaalityön asiakkaiden toimeentulotuen perusosan alentamista silloin, kun sanktioinnilla ei ole arvioitu olevan työnhakuun kannustavia vaikutuksia esimerkiksi asiakkaan terveydentilan vuoksi (68, 72). Havainnot ovat peräisin ajalta ennen kuin perustoimeentulotuki siirrettiin Kelan toimeenpantavaksi. Tämän niin sanotun Kela-siirron myötä tuensaajien elämäntilanteet on otettu heikommin huomioon perusosan alentamispäätöksissä (10).

JOHTOPÄÄTÖKSET: ONKO SANKTIOIDEN KOKONAISUUS OIKEASUHTAINEN?

Olemme tässä systemaattisessa katsauksessa eritelleet sosiaaliturvan vastikkeellisuuden muita kuin työllisyysvaikutuksia kansainvälistä ja kotimaista tutkimuskirjallisuutta aineistona käyttäen. Olemme tarkastelleet etenkin vahvan vastikkeellisuuden (vrt. 7) eli työikäisen väestön käyttäytymiselle asetettujen ehtojen täyttämättä jättämisestä asetettavien sanktioiden seurauksia. Kirjallisuuteen perustuen olemme jäsentäneet sosiaalietuuksien sanktioinnin vaikutuksia etuudensaajan toimeentuloon, hyvinvointiin ja terveyteen, työvoimapolveluihin osallistumiseen ja kohdentumiseen.

Havaintojemme perusteella sosiaaliturvan sanktiointi liittyy ensinnäkin etuudensaajien toimeentulovaikkeuksiin. Sanktiointi saattaa syventää köyhyysriskiä ja materiaalista puutetta perus- ja viimesijaisen turvan varassa olevilla. Sanktiot on yhdistetty vakaviin taloudellisiin seuraamuksiin kuten ylivelkaantumiseen, maksuongelmiin ja kyvyttömyyteen huolehtia perustarpeista (ruoka, lämmitys).

Toiseksi, sanktioilla on terveys- ja hyvinvointiseurauksia. Toimeentuloturvan heikentymisen ohella sanktioinnin aiheuttama stigma ja työttömyyden toiminnan liian ankara ohjaaminen voivat aiheuttaa psykososiaalisia ongelmia, kuten stressiä ja ahdistusta. Sanktiot muodostavat terveyteen kohdistuvan riskin erityisesti jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevilla, kuten psyykkisesti sairailta henkilöillä. Sanktiot heijastuvat kielteisesti myös vanhemmuuteen ja sitä myötä lasten hyvinvointiin.

Kolmanneksi, sanktiot eivät aina edistä työttömien aktiivointia, vaan päinvastoin ruokkivat

työnhakijoiden epäluottamusta palvelujärjestelmää kohtaan ja voivat heikentää motivaatiota osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Sanktioinnin seurauksena työvoimaviranomaiset saattavat menettää asiakaskontaktin erityisesti heikossa asemassa oleviin työnhakijoihin.

Neljänneksi, sanktiot ovat ongelmallisia niiden kasautumisen ja kohdentumisen kannalta. Sanktiot kasautuvat erityisesti niille työnhakijaryhmille, joilla on jo ennestään vaikeuksia työllistyä ja heikompi toimintakyky pärjätä työttömyysturvan ”velvoittavuusviidakossa”. Etenkin näiden työnhakijaryhmien kohdalla sanktiot voivat työllistymisen sijaan syventää työttömyyden ja syrjäytymisen kierrettä. Kyseessä ovat kaikkein eniten palvelutarpeessa olevat henkilöt, joiden pääsy koulutus-, sosiaali-, terveys- ja työvoimapolveluihin voi estyä tai viivästyä tai työnhakijan motivaatio hakeutua palveluihin vähentyä sanktioinnin myötä.

Sanktioiden vakavia taloudellisia ja hyvinvointiseurauksia voi selittää mekanismi, joka kytkee köyhyyden tiedonkäsittelykapasiteetin heikkenemiseen (83) etenkin perus- ja viimesijaisen turvan varassa olevilla (84): taloushuolet sitovat kognitiivisia resursseja, joita ei enää riitä kuntoutukseen tai työnhakuun. Toimeentulohuolien vaikutusta kognitioon voi verrata unettomuuteen ja vaikutus voi esiintyä kenellä tahansa (83): tämä ”kognitiivinen vero” olisi huomioitava sellaisin politiikkatoimin, jotka lisäävät köyhyydestä kärsivien taloudellisia mahdollisuuksia ja siten vapauttavat kognitiivisia resursseja. Työvoimapolitiikan kohdalla tällainen toimi voisi olla velvoittavuuden vähentäminen viimesijaisen turvan saajilla Tanskan mallin tapaan (4, s. 46). Orpon hallitusohjelmassa esitetään pikemminkin päinvastaista.

Kansainväliseen keskusteluun verrattuna havaitsimme myös, että suomalaisesta keskustelusta puuttuu käsitteistöä ja teoreettista ja empiiristä ymmärrystä ilmiöstä, jossa hyvinvointivaltio tuottaa pahoinvointia kansalaisilleen. Suomessa vailla syyperusteista etuutta olevien tulottomien kotitalouksien määrän kasvu indikoi tällaista valtion aiheuttamaa harmia ja institutionalisointua poiskäännyttämisestä (12). Kysymmekin, onko Suomen monimutkainen velvoittavuusjärjestelmä enää perusteltavissa perustuslain mukaisella oikeudella työllistymistä edistäviin palveluihin?

Perustuslain mukaan valtiovallan on edistet-

tävä oikeutta työhön ja työllistymistä edistävään palveluun (PL 2 luku 18 §) ja sosiaaliturvaan (2 luku 19 §). Sosiaaliturvan osalta tarkastellaan erikseen oikeutta vähimmäis- ja syyperusteiseen turvaan (19 § 1 ja 2 momentit). Perusoikeuspunninnassa on katsottu, että sosiaalietuuden saamiselle voidaan asettaa ehtoja, joiden tavoite on saattaa etuutta saava henkilö hänen elämäntilanteeseensa sopivan palvelun piiriin sekä edistää hänen työllistymistään. Anna-Kaisa Tuovisen mukaan etuuksia koskevien ”ehtojen on oltava asiallisesti perusteltuja suhteessa etuuden taustalla olevaan sosiaaliseen riskiin”. (85 s. 11.) Myös etuussanktiot ovat perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä. Kotkaksen ryhmän mukaan ”etuuden epäämisen tai heikentämisen [tulee] olla asiallisesti ja vaikutuksiltaan oikeassa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymistä edistäviä toimia henkilölle on ollut tarjolla ja mitä hänen syykseen voidaan lukea” (18, s. 57). Toimeentulotuen perusosan alentamistakin pidetään perusoikeuksien mukaisena, koska yksilön katsotaan voivan taata itselleen toimeentulo osallistumalla työhön tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen: ”[o]lellista on, että henkilöllä on ollut todellinen mahdollisuus itse hankkia toimeentulonsa” (18, s. 40).

Sanktioiden kielteisten hyvinvointi- ja kohdentumisongelmien perusteella nykyjärjestelmä ei kuitenkaan onnistu edellytyksessä, jonka mukaan etuuksille asetettujen ehtojen ”täyttämisen tulee olla yksilölle tosiasiallisesti mahdollista” (18, s. 158). Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta velvoittavuus ja sen toimeenpano on kehkeytynyt raskaaksi järjestelmäksi. Tällöin aktivointipolitiikan mahdollisuudet ehkäistä syrjäytymistä ja edesauttaa työelämään integroitumista heikentyvät. Siksi perusoikeuksien (PL 2 luku 18 §) tosiasialliseen toteutumiseen erillislainsäädännön toimeenpanossa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota (Työttömyysturvalaki, Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, Laki toimeentulotuesta). Oikeutta työhön ja työllistymistä edistäviin palveluihin voisi edistää muutoin kuin toimeentuloturvaan kohdistettavan uhkan keinoin sellaisilla väestöryhmillä, joihin velvoittavuus ei ”pure”.

Analyysimme perusteella esitämme yhteiskunnallisesti keskusteltavaksi, missä kulkevat liian tiukan velvoittavuuden rajat, ja millä perusteella ja kenellä on oikeus ne määritellä. Olisi ar-

voitava, palvelevatko rankaiseminen ja sanktiot tosiasiallisesti työvoimapolitiikan ja poliittisen päätöksenteon tavoitteita. Entä kannattaako sanktiot jatkossakin ulottaa viimesijaisiin etuuksiin, kun samaan aikaan tavoitellaan byrokratia-loukkujen purkamista? Juuri vähimmäisturvan saajilla niin informaatio-, byrokratia- kuin taloudellisetkin sosiaaliturvan loukut ovat kaikkein syvimpiä siinä missä ansio- ja perusturva saavia työnhakijoita tukevat verrattain anteliaat sovitellut etuudet (ks. 73). Velvoittavuuskeskusteluun liittyikin ymmärtämättömyyttä nykyisen järjestelmän monimutkaisuudesta ja myös ”ohipuhumista” (86): poliittisessa retoriikassa ”kannustaminen” mielletään velvoitteiksi, kun taas tutkimusymmärryksessä kannustinloukku tarkoittaa tilannetta, jossa etuuskokonaisuus ei kannusta taloudellisesti hakeutumaan töihin.

Velvoittavuus- ja sanktiojärjestelmän eri vaikutuksia tulisi tutkia Suomessa entistä laajemmin (vrt. 87). Sanktioita tulisi arvioida systemaattisesti eri väestöryhmien ja etuudensaajien näkökulmasta, koska sanktioiden kielteisillä vaikutuksilla on taipumus korostua yhteiskunnan marginaalissa olevilla työnhakijoilla, joilla on korkeampi syrjäytymisriski. Toimeenpantujen sanktioiden ohella tulisi tutkia uuden muistutus-käytännön uhkavaikutuksia. 2.5.2022 voimaan astuneen lakimuutoksen (HE 167/2021) myötä työnhakijavelvoitteiden laiminlyönnistä seuraa kirjallinen varoitus ennen etuuden epäämistä. Vaikka lakimuutosta on perusteltu työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kohtuullistamisella (88), olisi uudessa tilanteessa tutkittava varoitusten antamiskäytäntöjä ja varoitusten luomaa etuusmenetyksen uhkaa, jolla voi olla ei-toivottuja, työ- ja toimintakykyä alentavia psykologisia vaikutuksia.

LOPUKSI

Sosiaaliturvan sanktioinnilla on ei-tarkoitettuja, muita kuin työllisyysvaikutuksia, jotka kyseenalaistavat järjestelmän legitimitetin sosiaalisesta riskistä kärsivän työikäisen väestön kannalta. Sanktioita on arvosteltu työmarkkinoiden rakenteellisten ongelmien yksilöimisestä ja siitä, että niiden toimeenpanossa ei huomioida riittävästi työttömien erilaisia edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille (esim. 37). Sanktiot vaarantavat oikeuden riittäväan perusturvaan erityisesti niillä työttömillä, joiden todelliset työl-

listymismahdollisuudet ovat vähäiset. Heille nykyjärjestelmä muodostaa riskin tulla sysätyksi pois työttömyysturvalta ja te-palveluiden piiristä. Työnhakijavelvollisuudet laiminlyönyt toimeentulotuen hakija siirtyy tilanteen pitkittyessä Kelan ilmoituksen perusteella sosiaalitoimen asiakkaaksi. Sanktioinnilla on saatettu tätä ennen lisätä henkilön etäisyyttä työmarkkinoista ja työllistymistä edistävästä palveluista.

Sanktioilla on myös pitkäaikaisvaikutuksia sosiaaliturvaan. Mikäli sanktiolla evätään oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, ei tältä ajalta kerry eläkettä. Mikäli työttömyydestä työllistytään sanktion vuoksi heikompaan työsuhteeseen, pienempi palkka heikentää samalla työeläkekertymää. Lisäksi nykyinen velvoittavuus- ja sanktiointijärjestelmä kuormittaa työnhakijoita, te-asiantuntijoita ja etuudenmaksajia myös hallinnollisesti: siihen liittyy sekä informaatio- että byrokraatialoukkuja (74). Paitsi, että työttömän on täytettävä työttömän työnhakijan eri velvollisuudet, työttömyys edellyttää henkilöltä etuus- ja palvelujärjestelmän kytkösten samoin kuin eri etuuksien ehtojen tuntemista. Työttömän kannalta te-palveluiden ja etuuksien maksajien väliset roolit ovat vaikeita hahmottaa ja sosiaaliturvaoikeuksien selvittely esimerkiksi omaehtoisen koulutuksen tai yrittäjyyden kohdalla voi olla vaikeaa (esim. 74). Edelleen, työterveyshuoltoa ei työttömällä ole, vaikka etenkin pitkäaikaistyöttömistä monella on työkykyä heikentävä pitkäaikaissairaus (89).

Työvoimapolitiikka voisi muotoutua hyvin toisenlaiseksi, jos sen lähtökohdaksi otettaisiin työnhakijan valintojen ohjaaminen hienovarai-

sella, toimijuutta vahvistavalla tavalla (vrt. “empowering”, 90). Painopistettä voitaisiin siirtää hienovaraisempaan ”tuuppaamiseen” (vrt. “nudging”) ja kevyempään velvoittavuuteen, esimerkiksi sopimiseen tavoitteista ja tukitoimista ilman velvoittamista. ”Tuuppausta” koskevassa keskustelussa punnitaan, missä määrin valtio saa ylipäänsä puuttua kansalaistensa autonomiaan tai pitää heitä irratiionaalisina toimijoina (ks. 90). Työttömyysturvan velvoittavuus- ja sanktiointijärjestelmällä puututaan voimakkaasti ansio- ja perusturvaa tarvitsevan kansalaisen autonomiaan.

Raskaan velvoittavuuden sijaan eritoten koulutukseen ja uusiin taitoihin panostaminen olisi tarkoituksenmukaista, koska pitkään työttömänä oleva väestö on usein matalasti koulutettua. Nyt heihin kohdistuu sanktiointia, kun puutetta on taidoista. Sosiaaliturvan vastikkeellisuuden (ks. 6, 7) tulisi ennen kaikkea edistää sanktioitavien henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja palvelunsaantia, ei käännäyttää heitä pois (vrt. 11–13).

RAHOITTAJAT:

Tutkimus on osa Koneen Säätiön rahoittamaa ”Työtä vailla olevien työ- ja sosiaaliturvapolut ja työttömyysturvan poiskäännyttävät vaikutukset”-tutkimushanketta.

KIRJOITTAJEN KONTRIBUUTIOT:

Mäkinen on vastannut kirjallisuushausta ja valittujen tutkimusten arvioinnista. Mäkinen ja Ojala analysoivat yhdessä tulokset ja kirjoittivat käsikirjoituksen.

Mäkinen, N., Ojala, S. *The Effects of Benefit Sanctions on Recipients' Livelihood, Health, and Participation in Employment Services: A Systematic Literature Review*. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti – Journal of Social Medicine* 2024; 61: 122–143.

Benefit sanctions refer to temporary reductions or interruptions of benefit payments when welfare recipients fail to comply with the conditions for receiving the benefit. So far, the previous research has mainly focused on evaluating the employment effects of the imposed sanctions rather than their broader outcomes. In this systematic review, we provide a thorough analysis and synthesis of evidence from studies examining wider consequences of sanctions, including poverty and material hardship, disengagement from the welfare system, and adverse health outcomes.

Based on the reviewed studies, sanctioning may deepen the risk of poverty and expose benefit claimants to material hardship, such as food insecurity and difficulty in paying bills. Secondly, strict welfare conditionality backed up by tough sanctioning may lead to severe psychosocial problems. Thirdly, sanctioning may damage claimants' motivation to participate in activation measures aimed at improving their employability. Finally, vulnerable societal groups who have difficulties complying with welfare conditionality requirements seem to face an increased risk of sanctioning.

The evaluation of the wider impacts of benefit sanctions has been entirely absent from the Finnish discussion. In the future, the feasibility of imposing sanctions must be evaluated from the perspective of vulnerable population groups dependent on social benefits and public services.

Keywords: social security, labour market policy, benefit sanctions, systematic literature review

Saapunut (24.05.2023)
Hyväksytty (12.11.2023)

LÄHTEET

- (1) Koistinen P. Työ, Työvoima & Poliitiikka. Tampere: Vastapaino; 2014.
- (2) Kuivalainen S. Toimeentulotuen muuttunut asema. Kirjassa: Kuivalainen S. (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Raportti 9/2013, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos; 2013, 15–36.
- (3) Serrano A. Reshaping welfare states: Activation regimes in Europe. Kirjassa: Serrano A, Magnusson L. (toim.) Reshaping welfare states and activation regimes in Europe. Bryssel: P.I.E. Peter Lang; 2007, 11–34.
- (4) Immervoll H, Knotz C. How demanding are activation requirements for jobseekers? Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 215, OECD; 2018. doi: 10.2139/ssrn.3234227
- (5) Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: John Wiley & Sons; 2013.
- (6) Clasen J, Clegg D. Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. Kirjassa: Clasen J, Siegel N. (toim.) Investing Welfare State. Cheltenham: Edward Elgar; 2007, 166–197.
- (7) Halmetoja A, Saikkonen P, Simanainen M. Sosiaaliturva ja vastikkeellisuus: Tapaustutkimus Suomen perustulokokeilusta. Yhteiskuntapolitiikka 2022;87(5–6):463–474.
- (8) Griggs J, Evans M. Sanctions within conditional benefit systems. A review of evidence. York: Joseph Rowntree Foundation; 2010. Luettu 23.5.2023. <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/migrated/migrated/files/conditional-benefit-systems-full.pdf>
- (9) Björklund L, Hallamaa J. Miten kannustaa ihmisiä työmarkkinoille eettisesti ja kestävästi. Kirjassa: Karjalainen V, Keskitalo E. (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Suomen Yliopistopaino; 2013, 150–170.
- (10) Veilahi A. Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Kohti vastikkeellisempaa perusturvaa? Kirjassa: Korpela T, Heinonen H-M, Laatu M, Raittila S, Ylikännö M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotuuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela; 2020, 360–387.
- (11) Määttä A. Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Tutkimuksia 36, Diakoniammattikorkeakoulu; 2012.
- (12) Määttä A. Perusturvan poiskäännyttetyt. Yhteiskuntapolitiikka 2012;77(2):145–156.
- (13) Hänninen S, Karjalainen J, Lehtelä K-M. (toim.) Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes; 2007.
- (14) Wright S, Fletcher, DR, Stewart A. Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders? Soc Policy Adm 2020;54:278–294. doi: 10.1111/spol.12577
- (15) Dwyer P, Wright S. Universal Credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. J Poverty Soc Justice 2014;22(1):27–35. doi: 10.1332/175982714X13875305151043
- (16) Keen R. Universal Credit: Why are sanction rates higher? House of Commons Library Briefing Paper Number CBP 8410 2018. Luettu 23.5.2023. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8410/CBP-8410.pdf>
- (17) Loopstra R, Fledderjohann J, Reeves A, ym. Impact of Welfare Benefit Sanctioning on Food Insecurity: A Dynamic Cross-Area Study of Food Bank Usage in the UK. J Soc Policy 2018;47(3):437–457. doi: 10.1017/S0047279417000915
- (18) Kotkas T, Tuovinen A-K, Nykänen E, ym. Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12, Valtioneuvoston kanslia; 2023.
- (19) Douglas I, Kerminen P, Meling T, ym. Työttömyysturvan menettäminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Helsinki: TEM-analyysseja 3/2011, Työ- ja elinkeinoministeriö; 2011.
- (20) Alasalmi J, Busk H, Kauhanen A, ym. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33, Valtioneuvoston kanslia; 2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6>
- (21) Sillanpää S. Työttömän työnhakijan oikeus sosiaaliturvaan ja työhön pohjoismaisessa työvoimapolymallissa. Tampere: Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto; 2022.
- (22) Halmetoja A, Korpela T. Työttömien määräaikaishaastattelut ovat vaikuttaneet karenssien määrään ja toimeentulotuen tarpeeseen. Kelan tutkimusblogi 14.4.2020. Luettu 23.5.2023. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5268>
- (23) Van den Berg G, Uhlerdorff, A, Wolff J. The Impact of Sanctions for Young Welfare

- Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out. *Economica* 2022;89(353):1–28. doi: 10.1111/ecca.12392
- (24) Busk H. Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Econ* 2016;42:159–176. doi: 10.1016/j.labeco.2016.09.001
- (25) Boockman B, Thomsen S, Walter T. Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA J Labor Policy* 2014;3(1):1–19. doi: 10.1186/2193-9004-3-21
- (26) Van den Berg G, Vikström J. Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. *Scand J Econ* 2014;116:284–334. doi: 10.1111/sjoe.12051
- (27) Svarer M. The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate. Evidence from Denmark. *Economica* 2007;78(312):751–778. doi: 10.2139/ssrn.1012805
- (28) Lombardi S. Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions - evidence from two reforms. Uppsala: IFAU Working Paper 2019:22, Institute for Evaluation of Labor Market and Education Policy; 2019.
- (29) Arni P, Lalive R, Van Ours J. How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *J Appl Econ* 2013;28:1153–1178. doi: 10.1002/jae.2289
- (30) Van den Berg G, Hofmann B, Uhlendorff A. The Role of Sickness in the Evaluation of Job Search Assistance and Sanctions. Bonn: IZA Discussion Paper No. 9626, Institute for the Study of Labor (IZA); 2016.
- (31) Pattaro S, Bailey N, Williams E, ym. Impact of Benefit Sanctions: A scoping Review of the Quantitative Research Evidence. *J Soc Policy* 2022;51(3):1–43. doi: 10.1017/S0047279421001069
- (32) Brodtkin E. Policy Work: street-level organisations under new managerialism. *J Public Adm Res Theory* 2011;21(1):253–277. doi: 10.1093/jopart/muq093
- (33) Handler J. Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: from status to contract. *J Eur Soc Policy* 2003;13(3):229–243. doi: 10.1177/09589287030133002
- (34) Dwyer P, Patrick R. Little and large: Methodological reflections from two qualitative longitudinal policy studies on welfare conditionality. *Longit Life Course Stud* 2021;12(1):63–81. doi: 10.1332/175795920X15913557982929
- (35) Fink A. Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to the Paper. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc; 2005.
- (36) Hart C. Doing a literature review: Releasing the social science research imagination. Sage Publication, Inc; 1998.
- (37) Karjalainen V, Keskitalo E. Mitä on aktivointi ja aktivointipolitiikka? Teoksessa Karjalainen V, Keskitalo E (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Suomen Yliopistopaino; 2013, 7–18.
- (38) Taulbut M, Mackay D, McCartney G. Job Seeker's Allowance (JSA) benefit sanctions and labour market outcomes in Britain, 2001–2014. *Cambridge J Econ* 2018;42:1417–1434. doi: 10.1093/cje/bex088
- (39) Webster D. Briefing: Benefit Sanctions Statistics: JSA, ESA, Universal Credit and Income Support for Lone Parents: November 2017. London: Child Poverty Action Group. Luettu 23.5.2023. <https://www.mostewartresearch.co.uk/wp-content/uploads/2018/05/17-11-Sanctions-Stats-Briefing.pdf>
- (40) Williams E. Punitive welfare reform and claimant mental health: The impact of benefit sanctions on anxiety and depression. *Soc Policy Adm* 2021;55(1):157–172. doi: 10.1111/spol.12628
- (41) Dwyer P. Punitive and ineffective: benefit sanctions within social security. *Journal of Social Security Law* 2018;25(1):142–157. <https://eprints.whiterose.ac.uk/138989/>
- (42) Schreyer F, Zahradnik F, Götz S. Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. *Sozialer Fortschritt* 2012;61(9):213–20. doi: 10.3790/sfo.61.9.213
- (43) Loopstra R, Reeves A, Taylor-Robinson D, ym. Austerity, sanctions, and the rise of food banks in the UK. *BMJ* 2015;350:1775. doi: 10.1136/bmj.h1775
- (44) Loopstra R, Fledderjohann J, Reeves A, ym. Impact of Welfare Benefit Sanctioning on Food Insecurity: A Dynamic Cross-Area Study of Food Bank Usage in the UK. *J Soc Policy* 2018;47(3):437–457. doi: 10.1017/S0047279417000915
- (45) Machin S, Marie O. Crime and benefit sanctions. *Portuguese Economic Journal* 2006;5:149–165. doi: 10.1007/s10258-006-0010-9
- (46) Löwe P S, Unger S. Welfare Sanctions and Deprivation in Germany: Do First Sanctions Lead to Higher Levels of Deprivation Among the Long-Term Unemployed and Recipients of Basic Income Support? *J Soc Policy*; 2022:1–19. doi: 10.1017/S0047279421000994
- (47) Honkanen P. Perusturvan kasvava aukko. Tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Helsinki: Hyvinvointikatsaus 2/2011, Tilastokeskus. Luettu 23.5.2023. https://www.stat.fi/artikkelit/2011/art_2011-05-30_004.html
- (48) Korpela T & Raittila S. Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella. Kirjassa: Korpela T, Heinonen H-M, Laatu M, ym. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela; 2020, 388–428. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981>
- (49) Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä. Luettu 23.3.2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-037-8>
- (50) Vaalavuo M, Haula T, Bakkum B. Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Helsinki: Raportti 4/2020, Terveysten ja

- hyvinvoinnin laitos; 2020. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-454-7>
- (51) Barnes M C, Gunnell D, Davies R, ym. Understanding vulnerability to self-harm in times of economic hardship and austerity: a qualitative study. *BMJ Open* 2016;6:e010131. doi: 10.1136/bmjopen-2015-010131
- (52) Cheetham M, Moffatt S, Addison M, ym. Impact of Universal Credit in North East England: a qualitative study of claimants and support staff. *BMJ Open* 2019;9:e029611. doi: 10.1136/bmjopen-2019-029611
- (53) Mehta J, Taggart D, Clifford E, ym. "They say jump, we say how high?" conditionality, sanctioning and incentivising disabled people into the UK labour market. *Disabil Soc* 2020;36(5):1-21. doi: 10.1080/09687599.2020.1766422
- (54) Wright S, Dwyer P. In-work Universal Credit: Claimant Experiences of Conditionality Mismatches and Counterproductive Benefit Sanctions. *J Soc Policy* 2022;51(1):20-38. doi: 10.1017/S0047279420000562
- (55) Redman J. The Benefit Sanction: A Correctional Device or a Weapon of Disgust? *Sociol Res Online* 2020;25(1):84-100. doi: 10.1177/1360780419851132
- (56) Dwyer P, Scullion L, Jones K, ym. Work, welfare, and wellbeing: the impacts of welfare conditionality on people with mental health impairments in the UK. *Soc Policy Adm* 2020;54(2):311-26. doi: 10.1111/spol.12560
- (57) Williams E. Unemployment, sanctions and mental health: the relationship between benefit sanctions and antidepressant prescribing. *J Soc Policy* 2021;50(1):1-20. doi: 10.1017/S0047279419000783
- (58) Hofmann B. Short- and Long-term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions. *Jahrb Natl Okon Stat* 2016;232(1):31-60. doi: 10.1515/jbnst-2012-0105
- (59) Malmberg-Heimonen I, Vuori J. Activation or discouragement – the effects of enforced participation on the success of job-search training. *Eur J Soc Work* 2005;8(4):451-467. doi: 10.1080/13691450500314178
- (60) Beck V. Capabilities and Choices of Vulnerable, Long-Term Unemployed Individuals. *Work Employ Soc* 2018;32(1):3-19. doi: 10.1177/0950017016686028
- (61) Fletcher D. R, Flint J. Welfare conditionality and social marginality: The folly of the tutelary state? *Crit Soc Policy* 2018;38(4):771-791. doi: 10.1177/0261018317753088
- (62) Assmann M-L, Tolgensbakk I, Vedeler J, ym. Public employment services: Building social resilience in youth? *Soc Policy Adm* 2021;55(4):659-673. doi: 10.1111/spol.12649
- (63) Verho J, Hämäläinen K, Kanninen O. Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. *Am Econ J Econ Policy* 2022;14(1): 501-522. doi: 10.1257/pol.20200143
- (64) Aho S, Pitkänen S, Vanttaja M. Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisveloitteen arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2012, Työ- ja elinkeinoministeriö; 2012. Luettu 15.8.2023. <https://tem.fi/vuosi-2012>
- (65) Nurminen T, Sihvonen E, Tuovinen A-K. Toimeentuloturvallinsäädännön oletamat ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 2023;88(1):62-69. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021627522>
- (66) Uusikangas S, Hiilamo H. Nuorten aikuisten aktivointi, sanktiot ja poiskäännyttäminen TE-palveluissa. Kirjassa: Määttä M, Souto A-M. (toim.) Tutkittu ja tulkittu Ohjaamo. Nuorten ohjaus ja palvelut integraatiopyörteessä. Helsinki: Verkkojulkaisuja 154, Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura; 2020. Luettu 23.5.2023. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/tutkittu_ja_tulkittu_ohjaamo_web.pdf
- (67) Heikkilä M, Lahti T. Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista. Tilastollinen selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:7, Sosiaali- ja terveysministeriö; 2000. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225947>
- (68) Heikkilä M, Lahti T. Työttömyysturvan karenssi. Subjektiviiset tulkinnot ja siirtyminen toimeentulotuolle. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:4, Sosiaali- ja terveysministeriö; 2001. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504226572>
- (69) Reeve K. Welfare conditionality, benefit sanctions and homelessness in the UK: ending the 'something for nothing culture' or punishing the poor? *J Poverty Soc Justice* 2017;25(1):65-78. doi: 10.1332/175982717X14842281240539
- (70) Reeves A, Loopstra R. Set up to fail? How welfare conditionality undermines citizenship for vulnerable groups. *Soc Policy Soc* 2017;16(2):327-338. doi: 10.1017/S1474746416000646
- (71) Harju J, Kanninen O, Karhunen H, ym. Sosiaaliturvan byrokraatialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019, Valtioneuvoston kanslia; 2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-657-7>
- (72) Palola E, Hannikainen-Ingman K, Karjalainen V. Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos; 2012. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-632-8>
- (73) Ylikännö M. Työttömät palvelujärjestelmän heittopusseina. Kirjassa: Tuulio-Henrikson A, Kallioma-Puha L, Rauhala P-L. (toim.) Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran juhla-kirja. Helsinki: Kela; 2017, 111-130.
- (74) Kauhanen M, Ojala S, Mäkinen N, Kyyrä, T, Pesola H. Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät

kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25. Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>

- (75) Caswell D, Høybye-Mortensen M. Responses from the frontline: How organisations and street-level bureaucrats deal with economic sanctions. *Eur J Soc Secur* 2015;17(1):31–51. doi: 10.1177/138826271501700102
- (76) Torsvik G, Molander A, Terum. The will to sanction: How sensitive are caseworkers to recipients' responsibility when imposing sanctions on non-compliance in a welfare-to-work programme?. *Int J Soc Welf* 2022;31(1):77–85. doi: 10.1111/ijsw.12472
- (77) Fekjær SB, Rasmussen EB, Terum LI. Sanctioning the sick: Do perceptions of activating the sick and diagnosis matter? *Soc Policy Adm* 2022;56(5):726–741. doi: 10.1111/spol.12790
- (78) Gschwind L, Ratzmann N, Beste J. Protected against all odds? A mixed-methods study on the risk of welfare sanctions for immigrants in Germany. *Soc Policy Adm* 2022;56(3):502–517. doi: 10.1111/spol.12783
- (79) Vilhena S. Is it because you can't, or don't want to? The implementation of frontline sanctions in Norwegian social assistance. *Eur J Soc Work* 2021;24(3):418–429. doi: 10.1080/13691457.2020.1713052
- (80) Gjersøe HM. Providing help or restrictions? Frontline workers' understandings of behavioural conditionality for health-related social insurance and social assistance benefit in a joined-up governance context. *Eur J Soc Work* 2022;25(3):430–442. doi: 10.1080/13691457.2021.1934412
- (81) Senghaas M. Street-Level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of 'Support' and 'Demand' in the Delivery of Activation Policies. *Soc Policy Soc* 2021;20(3):385–399. doi: 10.1017/S1474746420000408
- (82) Terum LI, Torsvik G, Overbye E. Discrimination Against Ethnic Minorities in Activation Programme' Evidence from a Vignette Experiment. *J Soc Policy* 2018;47(1):39–56. doi: 10.1017/S0047279417000113
- (83) Mani A, Mullainathan S, Shafir E, ym. Poverty impedes cognitive function. *Science* 2013;341(6149):976–980. doi: 10.1126/science.1238041
- (84) Saari J, Meriluoto L, Behm M. Oman elämänsä asiantuntijat – Selviytyminen viimeisjaisella turvalla. Kirjassa: Saari J. (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* Tampere: Tampere University Press; 2017, 287–318.
- (85) Tuovinen A-K. Perusoikeusperusta. Esitys parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokouksessa 24.10.2022. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Luettu 12.2.2023. <https://stm.fi/-/sosiaaliturvakomitea-kasitteli-kokouksessaan-sosiaaliturvan-vaihtoehtoisia-jarjestamistapoja>
- (86) Halmetoja A, Saikkonen P. Sosiaaliturvan vastikkeellisuus ymmärretään usein väärin. Vieraskynä 18.1.2023. Helsingin Sanomat. Luettu 23.5.2023. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000009308915.html>
- (87) Aho S. Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Kirjassa: Heiskanen T, Syvänen S, Rissanen T. (toim.) *Mihin työelämä on menossa? Tutkimuksen näkökulmia.* Tampere: Tampere University Press; 2019, 83–138.
- (88) HE 167/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 167/2021. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210167>
- (89) Oivo T, Kerätär R. Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 43/2018, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö; 2018.
- (90) Schmidt A. Getting Real on Rationality — Behavioral Science, Nudging, and Public Policy. *Ethics* 2019;129:511–543. doi: 10.1086/702970

NIKLAS MÄKINEN
MA, apurahatutkija
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

SATU OJALA
YTT, dosentti, tenure track -tutkija
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Liite 1. Katsausaineiston tietokannat ja hakuosumien määrä.

Tietokanta	Käyttöliittymä	Hakuosumia*
Academic Search Ultimate, EconLit with Full Text, MEDLINE ja Sociology Source Ultimate	EBSCO	6747
Scopus	Elsevier	2897
Finna	Finna	573
Julkari	Julkari	726
Helda	Helda	54

*EBSCO:n ja Elsevierin hakuosumia on rajattu kirjallisuuskatsauksen sisääntokriteereiden mukaisesti tutkimuksen julkaisu-
vuoden (2000–2022), kielen (englanti) ja julkaisutyyppin (vertaisarvioitu artikkeli) perusteella. Finnan, Julkarin ja Heldan hakuosu-
miin ei ole tehty etukäteen vastaavia rajoituksia. Hakuosumiin sisältyy tutkimuksien kaksoiskappaleita.

Liite 2. Katsausaineiston haussa käytetyt hakusanat.

EBSCO-hakutermit:
SU(sanction* OR penal* OR punishment* OR punishing OR punitive OR “conditional social welfare” OR “welfare conditionality” OR “benefit conditionality” OR “benefit work conditionality” OR “mandatory employment” OR stick* OR carrot* OR austerity OR “benefit cut*” OR “activation polic*” OR “active labo?r market*” OR “stricter activation” OR “effective activation” OR “activation program*” OR “work incentive*” OR “job search requirement*” OR “monitor* job search” OR “threat effect” OR “monitoring unemployment” OR “effects of welfare program*”) OR TI(sanction* OR penal* OR punishment* OR punishing OR punitive OR “conditional social welfare” OR “welfare conditionality” OR “benefit conditionality” OR “benefit work conditionality” OR “mandatory employment” OR stick* OR carrot* OR austerity OR “benefit cut*” OR “activation polic*” OR “active labo?r market*” OR “stricter activation” OR “effective activation” OR “activation program*” OR “work incentive*” OR “job search requirement*” OR “monitor* job search” OR “threat effect” OR “monitoring unemployment” OR “effects of welfare program*”) OR AB(sanction* OR penal* OR punishment* OR punishing OR punitive OR “conditional social welfare” OR “welfare conditionality” OR “benefit conditionality” OR “benefit work conditionality” OR “mandatory employment” OR stick* OR carrot* OR austerity OR “benefit cut*” OR “activation polic*” OR “active labo?r market*” OR “stricter activation” OR “effective activation” OR “activation program*” OR “work incentive*” OR “job search requirement*” OR “monitor* job search” OR “threat effect” OR “monitoring unemployment” OR “effects of welfare program*”)
AND
SU(“monetary benefit*” OR “incapacity benefit*” OR “financial benefit*” OR “conditional benefit*” OR “income replacement benefit*” OR “social benefit*” OR “cash benefit*” OR “cash incentive*” OR “unemployment benefit*” OR “monetary support” OR “social assistance” OR recipient* OR “welfare recipient*” OR claimant* OR unemployed OR unemployment OR “disability living allowance*” OR “disability benefit*” OR “public assistance” OR “income benefit*” OR “income support” OR “income supplement*” OR “job seeker allowance*” OR “public welfare reform*” OR “monetary incentive*” OR jobless OR “job seeker*” OR “labor force participation” OR “labour force participation” OR “employment program*” OR “basic income” OR “welfare to work” OR “leaving welfare”) OR AB(“monetary benefit*” OR “incapacity benefit*” OR “financial benefit*” OR “conditional benefit*” OR “income replacement benefit*” OR “social benefit*” OR “cash benefit*” OR “cash incentive*” OR “unemployment benefit*” OR “monetary support” OR “social assistance” OR recipient* OR “welfare recipient*” OR claimant* OR unemployed OR unemployment OR “disability living allowance*” OR “disability benefit*” OR “public assistance” OR “income benefit*” OR “income support” OR “income supplement*” OR “job seeker allowance*” OR “public welfare reform*” OR “monetary incentive*” OR jobless OR “job seeker*” OR “labor force participation” OR “labour force participation” OR “employment program*” OR “basic income” OR “welfare to work” OR “leaving welfare”) OR TI(“monetary benefit*” OR “incapacity benefit*” OR “financial benefit*” OR “conditional benefit*” OR “income replacement benefit*” OR “social benefit*” OR “cash benefit*” OR “cash incentive*” OR “unemployment benefit*” OR “monetary support” OR “social assistance” OR recipient* OR “welfare recipient*” OR claimant* OR unemployed OR unemployment OR “disability living allowance*” OR “disability benefit*” OR “public assistance” OR “income benefit*” OR “income support” OR “income supplement*” OR “job seeker allowance*” OR “public welfare reform*” OR “monetary incentive*” OR jobless OR “job seeker*” OR “labor force participation” OR “labour force participation” OR “employment program*” OR “basic income” OR “welfare to work” OR “leaving welfare”)
Elsevier-hakutermit:
TITLE-ABS-KEY(sanction* OR penal* OR punishment* OR punishing OR punitive OR “conditional social welfare” OR “welfare conditionality” OR “benefit conditionality” OR “benefit work conditionality” OR “mandatory employment” OR stick* OR carrot* OR austerity OR “benefit cut*” OR “activation polic*” OR “active labo?r market*” OR “stricter activation” OR “effective activation” OR “activation program*” OR “work incentive*” OR “job search requirement*” OR “monitor* job search” OR “threat effect” OR “monitoring unemployment” OR “effects of welfare program*”) AND TITLE-ABS-KEY (“monetary benefit*” OR “incapacity benefit*” OR “financial benefit*” OR “conditional benefit*” OR “income replacement benefit*” OR “social benefit*” OR “cash benefit*” OR “cash incentive*” OR “unemployment benefit*” OR “monetary support” OR “social assistance” OR recipient* OR “welfare recipient*” OR claimant* OR unemployed OR unemployment OR “disability living allowance*” OR “disability benefit*” OR “public assistance” OR “income benefit*” OR “income support” OR “income supplement*” OR “job seeker allowance*” OR “public welfare reform*” OR “monetary incentive*” OR jobless OR “job seeker*” OR “labor force participation” OR “labour force participation” OR “employment program*” OR “basic income” OR “welfare to work” OR “leaving welfare”)
Finna-, Julkari- ja Helda-hakutermit:
(sanktio* OR karenss* OR aktivointi* OR (työvoimapolitiittisesti* AND moittittav*) OR työssäolovelvot* OR (perusosan* AND alentam*)) AND (työtön* OR tyött* OR ansioturva* OR työmarkkinatu* OR toimeentulotu*)