



UNIVERSITY OF LAPLAND  
**LAPIN YLIOPISTO**

**TYÖTTÖMÄN TYÖNHAKIJAN VELVOLLISUUDET –  
TARKASTELUSSA AKTIIVISUUS JA OIKEUSTURVA**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Maisteritutkielma  
Hallinto-oikeus  
Emilia Maansaari  
Kevät 2022

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

**Työn nimi:** Työttömän työnhakijan velvollisuudet – tarkastelussa aktiivisuus ja oikeusturva

**Tekijä:** Emilia Maansaari

**Koulutusohjelma/oppiaine:** Oikeustiede, hallinto-oikeus

**Työn laji:** Maisteritutkielma

**Sivumäärä:** XI + 73

**Vuosi:** 2022

### Tiivistelmä:

Tutkielmassa tarkastellaan työttömän työnhakijan velvollisuuksia keskittyen erityisesti työttömältä edellytettävään aktiivisuuteen ja työttömän oikeusturvaan. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mikä oikeudellinen merkitys aktiivisuudella ja siihen liitetyillä vaatimuksilla on työttömän näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitetään myös sitä, mitä oikeusturvakeinoja työttömällä on käytettävissään ja miten työttömän oikeusturva toteutuu. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi tutkielmassa tarkastellaan työttömyysturvajärjestelmää sekä työttömyysturvan velvoittavuuteen liittyviä lainsäädäntömuutoksia, erityisesti pohjoismaista työvoimapalvelumallia. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän osalta on tehty oikeusvertailua Ruotsiin.

Kansainväliset sopimukset ja perustuslaki muodostavat perustan sekä toimeentuloturvalle että oikeusturvalle. Keskeinen osa tutkielmaa onkin työttömyysturvan velvoittavuuden ja oikeusturvakeinojen tarkastelu perustuslain asettamien vaatimusten näkökulmasta. Oikeusturvan osalta tarkastelu jakautuu ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Tutkimuksessa huomio kiinnittyy työttömyysturva-oikeuden määrittämisen ja oikeusturvan kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin, etenkin työllistymissuunnitelmaan ja työvoimapoliittiseen lausuntoon. Tutkielmassa käsitellään työvoimapoliittisen lausunnon asemaa työttömyysturvan muutoksenhaussa, mikä on edelleen oikeustilaltaan osin epäselvä.

Aktiivisuutta voidaan pitää sekä työttömyysturvaan liittyvien lainsäädäntöuudistusten taustalla vaikuttavana tavoitteena että suoraan työttömään työnhakijaan kohdistuvana vaatimuksena. Mikäli työttömän katsotaan laiminlyöneen velvollisuutensa, tulee kyseeseen työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn arviointi. Työvoimapoliittisesti moitittavana pidetty menettely johtaa perusoikeutena turvatun perustoimeentulon turvan lakkauttamiseen. Työtön voi saattaa työttömyysetuutta koskevan päätöksen muutoksenhaun kohteeksi, mutta oikeusturvan toteutumisessa on havaittu puutteita. Työttömyysturvan muutoksenhausta on saatavilla vain niukasti julkista oikeuskäytäntöä, minkä vuoksi työttömyysturvalain säännösten tulkinta jää tällä hetkellä suurelta osin ulkopuolisen arvioinnin ulottumattomiin.

**Avainsanat:** työttömyysturva, oikeusturva, muutoksenhaku, toimeentuloturva, hallinto-oikeus, sosiaalioikeus

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	IV
LYHENTEET .....	XI
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus .....	2
1.3 Tutkimusmetodi, lähteet ja rakenne .....	3
2 AKTIIVOIVAN TYÖTTÖMYYSTURVAN KEHITYS SUOMESSA.....	6
2.1 Aktivoivan työttömyysturvan historia .....	6
2.2 Työvoimapolitiikan keinoja Suomessa .....	9
2.3 Perustulokokeilu ja aktiivimalli .....	11
2.4 Kohti pohjoismaista työvoimapalvelumallia .....	13
3 AKTIIVISUUS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	17
3.1 Kansainvälinen perusta .....	17
3.2 Aktiivisuus ja siihen liitetyt velvollisuudet Suomen lainsäädännössä.....	19
3.2.1 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä .....	23
3.2.2 Ruotsin seuraamusjärjestelmä.....	26
3.3 Perustuslaki ja työttömyys .....	28
3.3.1 Velvoittavan työttömyysturvan perustuslainmukaisuus .....	29
3.4 Työttömän toimeentuloa turvaavat etuudet .....	33
3.5 Työllistymissuunnitelma ja sopimuksellisuuden elementit .....	37
3.6 Työvoimapolitiittisen lausunnon merkitys.....	40
4 TYÖTTÖMÄN OIKEUSTURVA .....	43
4.1 Kansainvälinen perusta .....	43
4.2 Työttömyysturvan muutoksenhakujärjestelmä .....	43
4.3 Hallintolain ja erityisesti hyvän hallinnon vaatimuksista .....	48
4.4 Toimeentuloturvan oikeusperiaatteet.....	51
4.5 Oikeusturvan muodoista .....	52
4.5.1 Ennakollinen oikeusturva .....	53
4.5.2 Jälkikäteinen oikeusturva .....	54
5 AKTIIVISUUS OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	58
5.1 Alustavia havaintoja .....	58
5.2 Laillisuusvalvontaa .....	58
5.3 Oikeuskäytäntöä.....	62
5.4 Työttömän oikeusturvan toteutumisesta .....	67
6 PÄÄTÄNTÖ .....	71

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2011.

Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki 2006.

Arajärvi, Pentti, Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Arajärvi, Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus: toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki 2002.

Douglas, Inka – Kerminen, Päivi – Meling, Timo – Peura, Jari, Työttömyysturvan menettäminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Työ- ja elinkeinoministeriön analyysijä 31/2011. Helsinki 2011. (Douglas ym. 2011).

Ervo, Laura, Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus: Käsikirja lainkäyttäjille. Helsinki 2008.

Goebel, Maija-Liisa – Haukilahti, Heli-Anna – Havu, Timo – Huotari, Antti – Mäenpää, Sampsa – Olanterä, Olli – Pitkänen, Anna – Rilasmaa, Kimmo – Savela, Ville – Sörensen, Lars – Zhang-Lehtinen, Jussi, Muutoksenhaku toimeentuloturvassa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutus oikeuden toimialalla. Helsinki 2021. (Goebel ym. 2021)

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Huhtanen, Raija, Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä, s. 161–191 teoksessa Toomas Kotkas – Eeva Nykänen – Marja Pajukoski – Maija Sakslin – Sakari Hänninen, Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013.

Hänninen, Sakari, Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa, s. 193–215 teoksessa Toomas Kotkas – Eeva Nykänen – Marja Pajukoski – Maija Sakslin – Sakari Hänninen, Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013.

Immervoll, Herwig – Scarpetta, Stefano, Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. IZA Journal of Labor Policy 2012.

Julkunen, Raija, Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena, s. 21–44 teoksessa Vappu Karjalainen – Elsa Keskitalo (toim.), Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Julkunen, Raija, Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Jyväskylä 2001.

Kalliomaa-Puha, Laura, Contracts as usual? Pros and cons of the new social sector contracts. JFT 3–4/2009, s. 343–350.

Kangas, Olli – Jauhiainen, Signe – Simanainen, Miska – Ylikännö, Minna (toim.), Suomen perustulokokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:15. Helsinki 2020. (Kangas ym. 2020).

Karjalainen, Vappu, Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen, s. 99–119 teoksessa Vappu Karjalainen – Elsa Keskitalo (toim.), *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Karjalainen, Vappu – Keskitalo, Elsa, Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka, s. 7–20 teoksessa Vappu Karjalainen – Elsa Keskitalo (toim.), *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Keinänen, Anssi – Vääänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin?, s. 246–266 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing Oy 2015.

Keskitalo, Elsa, Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus, s. 45–72 teoksessa Vappu Karjalainen – Elsa Keskitalo (toim.), *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Kettunen, Juha, Pohjoismainen työvoimapolitiikka, s. 1–19 teoksessa Juha Kettunen (toim.), *Työmarkkinoiden aktivointi*. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA). Helsinki 1995.

Koivisto, Iida, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. *Lakimies* 6/2018, s. 627–650.

Kotkas, Toomas, *Governing Health and Social Security in the Twenty-First Century: Active Citizenship Through the Right to Participate*. *Law Critique* 2010:21, s. 163–182.

Kotkas, Toomas, Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapolvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. *Lakimies* 7–8/2012, s. 1187–1204.

Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? *Lakimies* 5/2009, s. 761–788.

Koulu, Risto, Mainettaan paremmatko muutoksenhakulautakunnat?, s. 180–196 teoksessa Eeva Nykänen – Pentti Arajärvi – Laura Kalliomaa-Puha – Yrjö Mattila, *Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2017.

Koulu, Risto, *Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä*. Helsinki 2014.

Kyyrä, Tomi – Naumanen, Päivi – Pesola, Hanna – Uusitalo, Roope – Ylikännö, Minna, *Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Helsinki 2019. (Kyyrä ym. 2019)

Lavapuro, Juha, Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. *Oikeus* 1/2010, s. 6–27.

Lähteenmäki, Liisa, ”Mitä työttömän syyksi voidaan lukea” – Empiirinen tarkastelu työttömyysturvan saamisen edellytyksiin tehdyistä hallituksen esityksistä. *Lakimies* 5/2020, s. 662–685.

Mikkola, Matti – Pietiläinen, Seppo – Valpola, Olli, *Suomalainen toimeentuloturva*. Helsinki 2002.

Mikkola, Matti, *Työttömyysturvan ehdoista: Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1979.

- Moilanen, Marlon, Kohti uutta sosiaalioikeudellista lainoppia. Oikeus 4/2020, s. 404–424.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6., uudistettu painos. Helsinki 2021.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta – Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. 2. uud. laitos. Helsinki 2010. (Niemivuo ym. 2010)
- OECD, A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies – Faces of Joblessness in Finland. Paris 2020.
- OECD, Back to Work: Finland: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers. Paris 2016.
- OECD, Resolution of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth, OECD Acts of the Organisation Vol. 4. Paris 1964.
- Pajukoski, Marja, Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? s. 239–269 teoksessa Toomas Kotkas – Eeva Nykänen – Marja Pajukoski – Maija Sakslin – Sakari Hänninen, Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013.
- Pajukoski, Marja, Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö, s. 197–282 teoksessa Tapani Lohi (toim.), Oikeustiede – Jurisprudentia XLV:2012. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja.
- Sihto, Matti, Aktiivinen työvoimapolitiikka – Strategia, sen kehitys ja merkitys joukkotyöttömyyden vallitessa, s. 14–36 teoksessa Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1996. 92. vuosikerta.
- Sihto, Matti, Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työmarkkinoiden aktivointi s. 21–38 teoksessa Juha Kettunen (toim.), Työmarkkinoiden aktivointi. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA). Helsinki 1995.
- Siltala, Raimo, Oikeudellinen sääntelytarkkuus – yleisen oikeustieteen näkökulma, s. 77–90 teoksessa Jyrki Tala (toim.), Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Laki ja asiakkaan oikeudet. Loppuraportti IV. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 48/2011.
- Stakes, Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki 2006.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Helsinki 2016.
- Tuovinen, Anna-Kaisa, Kansainvälisen sosiaaliturvan perusteita, s. 28–54 teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Anna-Kaisa Tuovinen (toim.), Sosiaaliturvan rajoilla – Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Helsinki 2017.

## **Virallislähteet**

HE 359/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 235/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 184/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 274/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 90/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 64/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi palkkaturvalain 11 ja 11 a §:n kumoamisesta ja merimiesten palkkaturvalain, työttömyysturvalain, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain, vuorotteluvapaalain ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain 6 ja 23 §:n muuttamisesta.

HE 74/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 124/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 80/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 167/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 179/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

HE 202/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 4 ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

Valtiopäivät 1960 lakialoite n:o 107/1960 liitteet X.

### **Muut virallislähteet**

Apulaisoikeusasiamiehen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. EOAK/4112/2021.

Oikeusministeriö, Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, 16/2013. Helsinki 2013.

PeVL 17/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1995 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 52/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 52/2005 hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 2/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2012 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 25/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2013 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2014 työelämä- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 55/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 55/2016 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

PeVL 45/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2017 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. 20.12.2018. TEM/2414/03.01.04/2018.

United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19, The right to social security (art.9), 4.2.2008. UN E/C.12/GC/19.

### **Internet-lähteet:**

Kotimaisten kielten keskus, Aktiivinen. Saatavissa: <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/aktiivinen?source=suggestion> (vierailtu 16.11.2021).



Kunskapsguiden, Ekonomiskt stöd. Saatavissa: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/arbetsloshet/ekonomiskt-stod/> (vierailtu 25.2.2022).

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta. Saatavissa: [www.samu.fi](http://www.samu.fi) (vierailtu 10.11.2021).

TE-palvelut, Työllistymissuunnitelma. Saatavissa: <https://www.te-palvelut.fi/nain-asioit-kanssamme/te-palvelut/asiakkaana-tepalveluissa/tyollistymissuunnitelma> (vierailtu 16.11.2021).

TE-palvelut, Työvoimapoliittinen lausunto. Saatavissa: <https://www.te-palvelut.fi/tyonhaki-jalle/jos-jaat-tyottomaksi/tyottomyysturva/tyovoimapoliittinen-lausunto> (vierailtu 24.1.2022).

TE-palvelut, Usein kysytyt kysymykset TE-toimiston työtarjouksista. Päivitetty 11/2016. Saatavissa: [https://toimistot.te-palvelut.fi/documents/244949/493345/UKK\\_Ty%C3%B6tarjoukset+2016\\_11\\_01/36a38928-9114-40c1-b704-ddbb12dd9e14](https://toimistot.te-palvelut.fi/documents/244949/493345/UKK_Ty%C3%B6tarjoukset+2016_11_01/36a38928-9114-40c1-b704-ddbb12dd9e14) (vierailtu 6.3.2022).

Tilastokeskus, Liitekuvio 2. Työttömyysaste ja työttömyysasteen trendi 2012/01–2022/01, 15–74-vuotiaat. Saatavissa: [https://www.stat.fi/til/tyti/2022/01/tyti\\_2022\\_01\\_2022-02-22\\_kuv\\_002\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/tyti/2022/01/tyti_2022_01_2022-02-22_kuv_002_fi.html) (vierailtu 15.3.2022).

Työ- ja elinkeinoministeriö, Kysymyksiä ja vastauksia pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista. Saatavissa: <https://tem.fi/usein-kysyttyja-kysymyksia-pohjoismaisesta-tyovoimapalvelumallista> (vierailtu 15.2.2022).

Työttömien keskusjärjestö ry, Lausunto koskien pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 18.11.2021. Saatavissa: <https://tyottomat.fi/lausunnot/lausunto-koskien-pohjoismaista-tyovoimapalveluiden-mallia-tyoelama-ja-tasa-arvovaliokunnalle/> (vierailtu 6.3.2022).

Vakuutusosoikeus, Tilastotietoja. Saatavissa: <https://www.vakuutusosoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tilastotietoja.html> (vierailtu 13.3.2022).

YTK, Huonosti ennakoitava työttömyysturva lannistaa. 14.12.2016. Saatavissa: <https://ytk.fi/tietoa-meilta/blogi/huonosti-ennakoitava-tyottomyysturva-lannistaa> (vierailtu 15.3.2022).

### **Apulaisoikeuskanslerin ratkaisut**

OKV/1729/1/2017 annettu 30.8.2018

OKV/93/1/2019 annettu 13.2.2020

OKV/357/1/2019 annettu 12.3.2020

OKV/663/1/2019 annettu 31.3.2020

OKV/1283/10/2020 annettu 24.8.2021

### **Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut**

EOAK/4204/4/09 annettu 7.4.2011

EOAK/764/4/15 annettu 19.4.2016  
EOAK/2356/2018 annettu 22.3.2019  
EOAK/6648/2018 annettu 22.3.2019  
EOAK/5708/2020 annettu 21.10.2020

### **Vakuutusosoikeuden ratkaisut**

VakO 4286:99 annettu 24.8.2000  
VakO 6567:2004 annettu 16.11.2006  
VakO 185:2009 annettu 3.11.2010  
VakO 1038:2011 annettu 22.11.2012  
VakO 4257:2015 annettu 9.2.2017

### Julkaisemattomat ratkaisut

VakO 1193/2019/155 annettu 13.1.2020  
VakO 1878/2019/1201 annettu 12.3.2020  
VakO 174/2020/4747 annettu 8.12.2020  
VakO 2529/2020/2959 annettu 9.12.2021  
VakO 114/2020/1249 annettu 23.3.2021

### **Muutoksenhakulautakuntien ratkaisut**

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätös 5556/7/T annettu 18.12.2007  
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätös 2834/7/T annettu 3.3.2008

### Julkaisemattomat ratkaisut

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös 15311/18/39 annettu 20.3.2019  
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös 38523/18/38 annettu 9.10.2019  
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös 37760/19/37 annettu 22.4.2020

### **Muu oikeuskäytäntö**

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, No. 108/2014 Finnish Society of Social Rights v. Finland, Decision on admissibility and merits, 8.12.2016.  
Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 6 juni 2016 i mål nr 10111–15  
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Kaura v. Suomi nro 40350/05 annettu 23.6.2009  
Oulun HAO 01031/07/6101 annettu 30.5.2008

## LYHENTEET

AOK	Apulaisoikeuskansleri
Dnro	Diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki (434/2003)
JTYPL	Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki (916/2012)
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SAMU	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976)
TTL	Työttömyysturvalaki (1290/2002)
VakO	Vakuutuslaitos
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YTK	Yleinen työttömyyskassa

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Työttömyysturva ja sen velvoittavuus on aihe, josta keskustellaan toistuvasti mediassa ja politiikassa. Etenkin viime vuosina Suomi on erilaisin lakimuutoksin hakenut työvoimapolitiittista linjaansa ja sitä, kuinka vastikkeellista työttömyysturvan halutaan olevan. Työttömyysturvaamme kuvaillaan vuorotellen liian anteliaaksi ja passivoivaksi tai liian velvoittavaksi ja byrokraattiseksi.<sup>1</sup> Työttömyysturvassa on pohjimmiltaan kyse yksilön toimeentuloa turvaavasta taloudellisesta etuudesta, joten se herättää erilaisia mielipiteitä keskustelijasta ja näkökulmasta riippuen. Onkin aiheellista selvittää oikeudellisen tutkimuksen keinoin, mitä nykyisessä lainsäädännössämme työttömän aktivoinnista ja työttömyysturvan velvoittavuudesta on säädetty ja miten niitä on oikeuskäytännössä arvioitu.

Työttömyyden tutkimista voidaan yleisesti pitää tärkeänä, koska työttömyydellä on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Talouden nousukaudesta huolimatta pitkäaikainen työttömyys on pysynyt sitkeänä haasteena Suomessa. Työmarkkinoiden passiivisuus aiheuttaa sosiaalisia ja taloudellisia riskejä yksilötasolla sekä pitää työttömyyslukuja korkealla. OECD:n tekemässä suomalaista työttömyyttä koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että suuri osa työttömistä ei enää hae aktiivisesti työtä.<sup>2</sup>

Tutkimus sijoittuu sosiaalioikeuden ja hallinto-oikeuden alaan, jotka ovatkin olleet oikeudenaloina aina vahvasti linkittyneitä toisiinsa. Historiallisesti sosiaalioikeudella on vahva yhteys myös työoikeuteen.<sup>3</sup> Lisäksi aiheella on liittymiä muihin tieteenaloihin, mikä kertoo osaltaan aiheen yhteiskunnallisesta merkittävytydestä. Aktiivisuutta on tutkittu etenkin sosiaali- ja yhteiskuntatieteissä sekä taloudellisten vaikutusten näkökulmasta taloustieteessä. Tuori ja Kotkas ovat esittäneet, että sosiaalioikeudellisten asioiden tulkintaan voidaan omaksumaa useita erilaisia näkökulmia, jotka painottavat eri tavoin sosiaalioikeuden tavoitteita ja sen sosiaalipoliittisia tehtäviä. Näkökulma voi olla kokonaisyhteiskunnallinen, organisaatiokeskeinen tai yksilö- ja perhekeskeinen. Se, mistä näkökulmasta sosiaalioikeutta tarkastellaan, vaikuttaa lainsäädännön tulkintaan, systematisoimiseen ja soveltamiseen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. työttömyysturvaa koskevasta keskustelusta esim. YTK, 2016.

<sup>2</sup> OECD 2020, s. 8.

<sup>3</sup> Arajärvi 2011, s. 79–80.

<sup>4</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 10.

Myös työttömyysturvaa koskevien säännösten tulkinnassa voidaan päätyä erilaisiin lopputuloksiin riippuen siitä, mistä näkökulmasta niitä tarkastellaan. Työttömyysturvaa koskevien säännösten tulkintaa ja soveltamista voidaan lähestyä kokonaisyhteiskunnallisesta työvoimapolitiittisia tavoitteita tähdentävästä tai yksilökeskeisestä näkökulmasta, joka painottaa yksilöiden ja perheiden toimeentuloa.<sup>5</sup> Tutkimukseen on valittu yksilökeskeinen näkökulma, joka mahdollistaa luontevasti myös oikeusturvan tarkastelun. Tutkimus tarkastelee työttömän työnhakijan velvollisuuksia keskittyen aktiivisuuden ja oikeusturvan arviointiin. Tutkimuksessa havaitaan, että aktiivisuus niveltyy työttömyysturvan velvoittavuuteen ja yksilön vastuuttamiseen. Tämän jälkeen tutkimuksessa tarkastellaan sitä, mitä oikeusturvakeinoja työttömällä on käytettävissään ja kuinka oikeusturva niiden myötä toteutuu.

## **1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus**

Tutkimuksen tavoitteena on selkeyttää nykyistä oikeustilaa ja tarjota yleiskatsaus siihen, miten aktiivisuuden vaatimukset vaikuttavat työttömän oikeudelliseen asemaan. Tätä arvioidaan oikeuskäytännön valossa tarkastellen samalla oikeusturvakeinojen toimivuutta. Tutkimuksessa huomio kiinnittyy työttömän oikeusturvan kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin, etenkin työvoimapolitiittiseen lausuntoon ja työllistymissuunnitelmaan. Aktiivisuutta ja työttömään kohdistuvia vaatimuksia tarkastellaan yleisemmällä tasolla, mutta oikeuskäytännön tarkastelu on rajattu tutkimusekonomisista syistä erityisesti työttömyysturvalain (1290/2002, TTL) työstä eroamista ja kieltäytymistä sekä työllistymissuunnitelmaa koskeviin säännöksiin.

Tutkimuskysymykset jakautuvat kahteen tutkimuksessa toisiinsa sulautuvaan aihepiiriin, eli aktiivisuutta käsittelevään kysymykseen ja oikeusturvaa käsittelevään kysymykseen. Ensinnäkin tutkimuskysymyksenä toimii se, mikä oikeudellinen merkitys aktiivisuudella ja siihen liitetyillä vaatimuksilla työttömän näkökulmasta on. Toisekseen tutkimuksessa etsitään vastausta siihen, mitä oikeusturvakeinoja työttömällä on käytettävissään ja miten työttömän oikeusturva lopulta toteutuu. Tutkimuskysymysten taustalla vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon työryhmän loppuraportissakin esitetty kysymys siitä, missä määrin työttömän oikeudet tällä hetkellä ovat ja voivat olla sidottuja hänen omaan toimintaansa etenkin, jos on tiedossa, että hänellä ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toteuttaa häneltä vaadittuja toimenpiteitä.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 10.

<sup>6</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s. 158.

Jotta tutkimuskysymyksiin voidaan vastata perusteellisesti, tarkastelu on tarpeellista aloittaa työttömyysturvajärjestelmän kehityksestä, työllisyystoimien lainsäädännöllisistä keinoista ja etenkin niiden uusimmista muutoksista. Näin aktiivisuuden käsite ja työttömän oikeusturvaan liittyvät haasteet voidaan hahmottaa laajemmin. Pelkkä nyt voimassa olevan lain kirjaimen tulkinta ei tarjoa tutkimuskysymyksiin kovin syvällisiä vastauksia. On tärkeää huomioida myös nykyisen lainsäädännön taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset tavoitteet ja arvot. Perus- ja ihmisoikeudet ovat keskeisessä osassa tutkimusta ja aihetta käsitelläänkin myös niiden näkökulmasta. Kansainväliset sopimukset ja Suomen perustuslaki (731/1999, PL) muodostavat perustan sekä toimeentuloturvalle että oikeusturvalle.

Työttömyysturvajärjestelmän laajuuden vuoksi tutkimukseen on jouduttu tekemään rajauksia. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty laajempi työttömyysturvan yleisten saamisedellytysten tarkastelu ja osa työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Yrittäjien, ulkomaalaisten ja koulutusta vailla olevien nuorten työttömyysturva-oikeuteen liittyvät erityiskysymykset on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa ei myöskään ole tarkoituksenmukaista selvittää aktivoinnin tehokkuutta tai vastata siihen, millaisia toimien tulisi sosiaalipoliittisten ja työllisyyteen liittyvien tavoitteiden täyttymiseksi oltava. Toimivinta järjestelmää etsiessä työttömyysturvaa tulisi tarkastella useista näkökulmista, joita ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista huomioida. Parhaana pidetty työttömyysturvajärjestelmä voi olla hyvinkin erilainen riippuen siitä, painotetaanko esimerkiksi valtiontaloudellisia vai työttömien hyvinvointiin liittyviä näkökohtia.

Tutkimus tuo esille myös uutta näkökulmaa, sillä olen huomionnut uusimmat työttömyysturvaa koskevat lainsäädäntömuutokset. Tutkimuksen valmistumisen jälkeen voimaan tuleva Sanna Marinin hallituksen pohjoismainen työvoimapalvelumalli vastaa säädöstasolla tarpeeseen työttömän velvollisuuksien tasapainottamisesta ja selkeyttämisestä, mutta mallin voidaan katsoa sisältävän myös etenkin alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä riskejä. Lisäksi tutkielmassani käsitellään julkaisematonta oikeuskäytäntöä viime vuosilta.

### **1.3 Tutkimusmetodi, lähteet ja rakenne**

Tutkimusmetodina toimii lainoppi, eli oikeussäännösten tulkinta ja systematisointi. Lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus selvittää voimassa olevaa oikeutta.<sup>7</sup> Lainopillinen

---

<sup>7</sup> Keinänen – Väättäinen 2015, s. 6.

tiedonintressi tuottaa merkityksiä ja lisää ymmärrystä voimassaolevasta oikeudesta. Lainopin metodeilla ja tulkinnoilla voidaan tuottaa tietoa oikeusnormin merkitysisällöstä.<sup>8</sup> Oikeusnormi tarkoittaa kielen avulla ilmaistua oikeudellista valtuutusta tai käyttäytymisvelvoitetta.<sup>9</sup> Tutkimuksen alussa aihetta ja työttömyysturvan kehitystä tarkastellaan oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Oikeushistoria tutkii muun muassa instituutioiden historiaa sekä säännösten syntyä ja kehitystä. Tutkimuksessa hyödynnetään myös oikeusvertailua, eli tarkastellaan toisen valtion oikeutta pyrkien selvittämään eroja ja yhtäläisyyksiä Suomeen.<sup>10</sup>

Oikeuslähdeopissa oikeuslähteet voidaan ryhmitellä vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin lukeutuvat muun muassa säädöstekstit, tietyt EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen prejudikaatit ja tapaoikeus. Ratkaisu ei ole laillinen, jos se syrjäyttää vahvasti velvoittavan oikeuslähteen. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus ja ennakkoratkaisut. Sallituilla oikeuslähteillä, kuten oikeuskirjallisuudella, ei ole muodollista oikeuslähteen asemaa, mutta ne voidaan ottaa oikeudellisessa päätöksenteossa huomioon ja niillä on perusteluvoimaa vahvistava merkitys.<sup>11</sup>

Tutkimuksessa tarkastellaan lainsäädännön ja lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi viranomaisaineistoa sekä tutkimuksia ja oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksessa keskeisiä oikeuslähteitä ovat myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut sekä muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden oikeuskäytäntö. Vaikka tutkimukseen valikoitu lautakuntien ja vakuutusosoikeuden ratkaisukäytäntö onkin vain pieni osa niiden ratkaisemista työttömyysturva-asioista, voidaan ratkaisujen pohjalta tarkastella ainakin muutaman merkittävän työttömyysetuuden mementtämistä koskevan lainkohdan arviointia. Tutkimusta varten vakuutusosoikeudesta on pyydetty myös julkaisematonta oikeuskäytäntöä.

Tämä tutkielma jakautuu johdannon lisäksi viiteen kappaleeseen. Toisessa kappaleessa tarkastellaan aktivoivan työttömyysturvan lähistoriallista kehitystä ja keskeisimpiä lakimuutoksia. Tämä auttaa ymmärtämään aihetta kokonaisvaltaisemmin ja hahmottamaan sitä, miten ja osittain myös miksi työttömyysturvan vaatimukset ovat muodostuneet nykytilaansa.

---

<sup>8</sup> Hirvonen 2011, s. 34 ja 37. On myös keskusteltu uudesta *sosiaalioikeudellisesta lainopista*, joka pyrkii huomioimaan perinteistä lainoppia tarkemmin erilaisten lain systematisointiin ja tulkintaan liittyvien ihmiskäsitusten, tosiasioita koskevien oletusten ja elämän hallintaan liittyvien tekijöiden merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (Moilanen 2020, s. 417).

<sup>9</sup> Siltala 2010, s. 81. Siltalan mukaan oikeusnormit voidaan jakaa kahteen tyyppiin, eli käyttäytymistä ohjaaviin oikeudellisiin kieltoihin tai käskyihin sekä tietyn menettelyn kohteelleen salliviin normeihin.

<sup>10</sup> Aarnio 2011, s. 2.

<sup>11</sup> Aarnio 2006, s. 292–294.

Jotta tarkastelu pysyy tutkimuskysymysten kannalta tarkoituksenmukaisena, kappaleessa keskitytään hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvan aikakauteen sekä viimeisiin lainsäädäntöuudistuksiin.

Kolmannessa kappaleessa käydään olennaisilta osin läpi toimeentuloturvan tukimuotoja kansainvälisten ja kotimaisten oikeuslähteiden kautta. Kolmannessa kappaleessa keskitytään tarkastelemaan aktiivisuuden käsitettä, siihen liittyvää työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää sekä niiden suhdetta perustuslakiimme. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän osalta tehdään myös oikeusvertailua Ruotsiin. Kolmannen kappaleeseen sisältyy lisäksi työttömän oikeusturvan kannalta merkityksellisten asiakirjojen, etenkin työvoimapolitiittisen lausunnon ja työllistymissuunnitelman lähempi tarkastelu.

Neljäs kappale keskittyy työttömän ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan tarkasteluun. Aluksi esitellään, mitä oikeusturvakeinoja työttömällä on käytettävissään sen varalta, että häneen kohdistetaan työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän mukaisia sanktioita. Neljännessä kappaleessa kiinnitetään huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin työtöntä koskevassa päätöksenteossa ja siihen liittyvässä menettelyssä. Viidenteen kappaleeseen on koottu aihepiiriin kuuluvaa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä sekä muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus oikeuden oikeuskäytäntöä, jotka konkretisoivat tutkimuksessa tehtyjä havaintoja. Viidennen kappaleen lopussa tehdään syvällisempiä havaintoja työttömän oikeusturvan toteutumisesta. Kuudennessa kappaleessa kootaan tutkimuksesta saadut johtopäätökset ja pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin.



## 2 AKTIVOIVAN TYÖTTÖMYYSTURVAN KEHITYS SUOMESSA

### 2.1 Aktivoivan työttömyysturvan historia

Aktivoivalla työttömyysturvalla ja vastikkeellisuudella on pitkä perintö Suomessa. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus antoi kunnille mahdollisuuden, ellei jopa velvoitteen, järjestää työkykyisille köyhille hätäaputöitä.<sup>12</sup> Maailmansotien välisenä aikana suomalaista sosiaalioikeutta hallitsi yksilöllinen, tarveperusteinen sekä sosiaalisesti kontrolloiva ja leimaavakin kunnallinen köyhäinhoito. Köyhäinhoitoa säänteli köyhäinhoitolaki (145/1922), joka laajensi köyhäinhoitoon oikeutettujen piiriä siten, että lasten ja työkyvyttömien aikuisten ohella siihen oli oikeus myös työttömillä, jotka eivät muulla tavalla voineet saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa. Köyhäinhoitoa annettiin yleensä tavarana tai rahana ja sen käyttöä valvottiin. Köyhäinhoito oli lain 51 §:n mukaan pääsääntöisesti korvattava. Korvausvelvollisuus täytettiin esimerkiksi määräämällä köyhäinhoitoa saanut työlaitokseen.<sup>13</sup>

Kuten monessa muussakin länsimaassa, toinen maailmansota oli sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden käännekohta Suomessa. Sodan jälkeiset elinkeino- ja ammattirakenteiden muutokset johtivat sosiaaliturvan kehittymiseen.<sup>14</sup> Työvoimaan eli ihmisiin kohdistuvat toimepidevaatimukset olivat vähäisemmässä merkityksessä 1950-luvulla, jolloin ajattelu suuntautui julkisten investointien ja työkohteiden avulla tapahtuvaan työpaikkojen luomiseen.<sup>15</sup> Vuoteen 1960 saakka työttömien toimeentuloturva oli ammattiliittojen työttömyyskassojen ja köyhäinhoidon varassa.<sup>16</sup> Työttömyyskorvausjärjestelmä syntyi helmikuussa 1960 tehdyn lakialoitteen pohjalta. Lakialoitteen taustalla vaikutti käsitys siitä, että työttömyyskassat eivät pystyneet tarjoamaan riittävää turvaa kaikille työttömyydestä kärsiville. Työttömyysavustusjärjestelmää esitettiin jatkettavaksi työttömyyskorvauksella, jonka miellettiin kuvaavan paremmin yhteiskunnan suhtautumista niihin jäseniinsä, joille se ei ole pystynyt tarjoamaan työtä.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Julkunen 2001, s. 177.

<sup>13</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 97–99.

<sup>14</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 106–107.

<sup>15</sup> Mikkola 1979, s. 55.

<sup>16</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 113.

<sup>17</sup> Valtiopäivät 107/1960, s. 691. Työttömyyskorvauksesta annetun lakiesityksen 1 §:n mukaan työttömyyskorvausta saadakseen henkilön tuli olla hyväksytty työttömyyskortistoon. Työttömyyskorvausta maksettiin vasta, jos henkilöä ei voitu sijoittaa kykyään ja ammattitaitoaan vastaavaan työhön ja jos henkilö oli taloudellisen tuen tarpeessa.

Toimeentuloturvan näkökulmasta tarkasteltuna Suomi täytti institutionaalisen hyvinvointivaltion tunnusmerkit jo 1960-luvun lopulla, jolloin yksilöllinen ja tarveperusteinen huoltoapu menetti sijansa koko väestön kattaville toimeentuloturvan etuusjärjestelmille. Sosiaaliturvan perustana olivat universaaliset kansanvakuutuksen ja sosiaaliavustuksen piiriin kuuluvat etuudet, joita täydensi ansioperusteinen sosiaalivakuutus.<sup>18</sup> Työttömyyskorvausjärjestelmän kehittämisen jälkeen 1970-luvulla yleistyi ajattelu siitä, että täystyöllisyyttä ei olekaan välttämätöntä tavoitella. Tällöin Suomessa siirryttiin jopa työvoiman aktivoinnin sijasta marginaalisena pidetyn työvoiman laajamittaiseen passivointiin työvoiman ulkopuolelle.<sup>19</sup>

Mikkola on käsitellyt vuonna 1979 väitöskirjassaan työttömyyskorvauksen hakijan asemaan ja oikeussuojaan liittyviä ongelmia, jotka näyttäytyvät hyvin samankaltaisina kuin nykypäivänäkin käsiteltävät kysymykset. Jo tällöin pelkkä työttömyysturvan maksaminen ilman hakijaan kohdistettuja toimenpiteitä oli harvinaista ja useimmiten työttömyysturvan piirissä ollut työtön henkilö välitettiin töihin.<sup>20</sup> Mikkolan kuvauksen mukaan työttömyyskorvausta koskevissa asioissa vastapuolina ovat korvausta hakeva työtön ja hylkäysperustetta etsivä viranomaisena. Työnhakijan täytyi esittää kirjallisin todistein mahdottomaltakin tuntuva näyttö siitä, että hän on oikeutettu työttömyyskorvaukseen. Viranomaisella puolestaan oli mahdollisuus kaikenlaisen vastaanäytön esittämiseen ja hakijan näytön kiistämiseen ilman vastaanäyttöäkin. Mielivaltaiset ratkaisut olivat mahdollisia ilman hakijalle tarjottua jälkikäteistä mahdollisuutta asian oikaisemiseen.<sup>21</sup>

1980-luvulla korostettiin työttömien oikeuksien näkökulmaa. Kuitenkin myös vuoden 1984 työttömyysturvalakiin oli asetettu työttömyysetuuden saamisen edellytykseksi se, että henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä eikä aseta itse sellaisia rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen tai soveltuvaan koulutukseen osallistumisen. Vuoden 1987 työllisyyslakiin (275/1987) otettiin velvoitetyöllistäminen, joka johdettiin kansalaisen peruslaillisesta oikeudesta työhön. Lain 16–17 §:n mukaan valtion tai kunnan oli pyrittävä järjestämään henkilölle hänen työkykyään vastaava työpaikka. Velvoitetyöllistämässä työn järjestämisen velvoite kohdistui siten julkiseen valtaan. Työttömän oikeudet ja samalla jul-

---

<sup>18</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 120.

<sup>19</sup> Mikkola 1979, s. 51 ja 63. Passivoinnin kohteena olivat nuoret, naiset, vammaiset ja vanhempi väestö sekä sosiaalisista ongelmista kärsivät ryhmät.

<sup>20</sup> Mikkola 1979, s. 68.

<sup>21</sup> Mikkola 1979, s. 171 ja 177.

kisen vallan velvollisuus järjestää työtä etenkin nuorille ja pitkäaikaistyöttömyyden uhkaamille olivat vahvat. Julkusen mukaan valtion rahoittamat tukityöjaksot palvelivat sekä työttömien että kuntien etuja. Velvoitetöystyöllistäminen kuitenkin purettiin 1990-luvun alkuvuosina suurtyöttömyyden oloissa.<sup>22</sup> Hyvinvointivaltion laajenemisen aikakauden voidaan katsoa päättyneen 1980-luvun lopulla.<sup>23</sup>

1990-luvulla Suomi kohtasi itsenäisyyden ajan pahimman taloudellisen laman, jolloin työttömyys kohosi miltei 20 %:iin. Lamaan vastattiin julkisten menojen leikkauksilla, joita toteutettiin sosiaaliturvan lainsäädännön muutoksilla laskemalla etuuskien tasoa ja tiukentamalla saamisedellytyksiä.<sup>24</sup> 1990-luvulla työttömyysajan toimeentuloturva koskevaan lainsäädäntöön tehtiinkin useita muutoksia, joiden tavoitteena oli kannustavuuden lisääminen ja painopisteen siirtäminen työmarkkinoille palaamista edistäviin toimenpiteisiin. Huomion kohteena olivat erityisesti työvoimapolitiittiset edellytykset. Lain tasolla säänneltävien toimeentuloturva koskevien asioiden määrä ja erityisesti erilaiset työttömyysturvan saamisen ehdot ja rajoitukset lisääntyivät huomattavasti.<sup>25</sup> 1990-luvun ehkä merkittävin lainsäädännöllinen uudistus oli perusoikeusuudistus, jonka keskeisenä osana oli sosiaalisten oikeuksien nostaminen perustuslain tasolle.<sup>26</sup> Perusoikeusuudistus toimi osaltaan oikeudellisena pidäkkeenä siihen, ettei toimeentuloturvan tai sosiaalihuollon etuusjärjestelmiä purettu laman seurauksena.<sup>27</sup>

Lähteenmäen mukaan työttömyysturvan vastikkeellisuuteen on lisätty ajan myötä runsaasti ansaintaan liittyvää retoriikkaa ja uusia ehtoja, vaikka turva on aina ollutkin jossain määrin vastikkeellista. Henkilölle kuuluva subjektiivinen oikeus työttömyysturvaan on muovautunut velvollisuudeksi aktiivisuuteen, jota hallitsevat säästöjen, syyllistämisen ja sanktioiden narratiivit.<sup>28</sup> Tällaisesta retoriikasta kuvaava esimerkki on hallituksen esityksessä vuonna 1997 käytetty termi ”työmarkkinarike”. Esityksessä ehdotettiin sanktioiden lisäämistä tilanteissa, joissa henkilö kieltäytyy tai eroaa työstä, työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai koulutuksesta ilman hyväksyttävää syytä tai tekee muun työmarkkinarikkeen.<sup>29</sup> Esityksessä ei

---

<sup>22</sup> Julkunen 2001, s. 177–178.

<sup>23</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 122.

<sup>24</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 121.

<sup>25</sup> Mikkola – Pietiläinen – Valpola 2002, s. 90–91.

<sup>26</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 2.

<sup>27</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 122.

<sup>28</sup> Lähteenmäki 2020, s. 682.

<sup>29</sup> HE 178/1997 vp, s. 1 ja 13.

määritelty tarkemmin työmarkkinarikkeen käsitettä tai sitä, millainen muu toiminta voi täyttää sen tunnusmerkistön. Käsitettä ei otettu lakiin, mutta se lähetti viestin siitä, että kieltäytyminen viranomaisten osoittamista toimenpiteistä oli jopa verrattavissa rikolliseen toimintaan.<sup>30</sup>

Aktivointipolitiikassa on kyse hyvinvointivaltion muutoksesta, jossa työllisyydestä on aiempaa enemmän tullut myös sosiaalipoliittinen tavoite. Hyvinvointivaltion kestävyys pohjautuu yhteiskuntaan, jossa kansalaiset osallistuvat työelämään. Aktivoinnissa on siten kyse myös yhteiskuntapolitiikasta, etenkin työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta.<sup>31</sup> Yksilöön kohdistuva aktivointi on muuttanut yksilön ja yhteiskunnan suhdetta hyvinvointivaltion alkuvuosikymmeneen verrattuna. Työttömyys- ja sosiaaliturvan saantiehtot ovat kiristyneet ja nykyään työttömällä on velvoite osallistua julkisen vallan osoittamiin aktivointitoimiin.<sup>32</sup>

## 2.2 Työvoimapolitiikan keinoja Suomessa

Yksilöön kohdistuvista aktivointitoimenpiteistä voidaan erottaa aktiivisen työvoimapolitiikan käsite, vaikka ne liittyvät toisiinsa siten, että jälkimmäisen toteuttamiseen kuuluu olennaisesti myös yksilöihin kohdistuva aktivointi. Tässä tutkimuksessa keskitytään yksilöön kohdistuvan aktivoinnin oikeudelliseen arviointiin, mutta aktiivisen työvoimapolitiikan tarkastelu laajentaa ymmärrystä siitä, miten ja osittain myös miksi aktivointia toteutetaan. Lähivuosien keskeisimpien lainsäädäntömuutosten ja hankkeiden tarkastelu paljastaa lainsäätäjän tavoitteen lisätä työttömyysturvan vastikkeellisuutta aktivoinnin myötä.

OECD antoi vuonna 1964 yleisen suosituksen aktiivisesta työvoimapolitiikasta, jonka tarkoituksena oli edistää työvoiman sopeutumista yhteiskunnan teknologiseen ja taloudelliseen muutokseen.<sup>33</sup> OECD:n julistus nosti aktiivisen työvoimapolitiikan käsitteen kansainväliseen julkisuuteen. Etenkin strategian määreestä ”aktiivisuus” on tullut keskeinen tapa arvioida työvoimapolitiikkaa eri maissa. Yleisin tapa on sen selvittäminen, paljonko resursseja käytetään aktivoiviin toimiin ja paljonko passiiviin menoihin, eli lähinnä työttömyysturvaan.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Lähteenmäki 2020, s. 675.

<sup>31</sup> Keskitalo – Karjalainen 2013, s. 7–8.

<sup>32</sup> Keskitalo – Karjalainen 2013, s. 9.

<sup>33</sup> OECD 1964, s. 10–11. Riittävä taloudellinen työttömyysturva katsottiin osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa. Suosituksen mukaan työttömyysturva edistää yksilöiden sopeutumista työvoimapolitiikan muutoksiin. Suosituksessa ei kuitenkaan otettu kantaa työttömyysturvaan liittyviin sanktioihin.

<sup>34</sup> Sihto 1996, s. 1–2. Sihto on tarkastellut aktiivisen työvoimapolitiikan taloustieteellisiä ja -poliittisia ulottuuksia.

Aktiivinen työvoimapolitiikka on väline, jolla tähdätään täystyöllisyyteen tai ainakin mahdollisimman korkeaan ja tasaiseen työllisyyteen.<sup>35</sup> Aktiivisen työvoimapolitiikan käsitettä on pidetty vakiintumattomana ja moniselitteisenä. Aktivoinnin tarpeellisuutta on perusteltu työmarkkinoiden liiallisella jäykkyydellä ja passiivisuudella, jolla viitataan työmarkkinoita koskeviin säädöksiin. Suoranaisemmin aktivointia on perusteltu sillä, että työvoima on liian passiivista. Tämän on katsottu johtuvan muun muassa työvoiman saamista etuuksista, kuten työttömyysturvasta.<sup>36</sup> Aktiivisessa työvoimapolitiikassa työllisyyden edistämistä pidetään tärkeämpänä kuin korvausten maksamista.<sup>37</sup> OECD:n luokitusta käyttäen Suomen työvoimapolitiikkaa voidaan toistaiseksi kutsua melko passiiviseksi. Keskeisin passiivisen työvoimapolitiikan piirre Suomessa on anteliaana pidetty työttömyysturva.<sup>38</sup> Aktiivisen työvoimapolitiikan on katsottu olleen erityisen onnistunutta Ruotsissa, jossa sitä on harjoitettu 1940-luvulta saakka. Sen on todettu vähentäneen merkittävästi passiivisten työvoimapolitiittisten toimien piirissä olevien henkilöiden määrää ja työttömyysjaksojen pitkittymistä Ruotsissa.<sup>39</sup>

Ennen 1990-luvun lamaa Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidevalikkoon kuuluivat työnvälitys, työvoimapoliittinen koulutus ja edellä mainittu tukityöllistäminen. 1980- ja 1990-luvun vaihteessa korostettiin työttömien oikeuksia. Nuoriin ja pitkäaikaistyöttömyyden uhatta oleviin kohdistui edellä mainittu kuntien työllistämismäärärahat. Lama, joukkotyöttömyys ja syrjäytymisen yleistymisen muuttivat suhtautumista työttömiin sekä laajemmin sosiaalipolitiikan suuntaa. 1990-luvulla sosiaalietuuksien leikkaukset ja ehtojen tiukentaminen sekä aktivointiuudistukset yleistyivät. Keskeinen tavoite oli työnannon kannustimien lisääminen, joka tapahtui osaltaan etuuksien tasoa leikkaamalla sekä niiden saamisen ehtoja tiukentamalla. Yleishyödyllisen työvastikkeen liittämisen työttömyysetuuksiin ja toimeentulotukeen nautti yleistä hyväksyntää.<sup>40</sup>

Kuten edellä on esitetty, 1990-luvulla tehtiin useita lainsäädäntömuutoksia, jotka kavensivat oikeutta työttömyysturvaan. Esimerkkeinä voidaan mainita Esko Ahon hallituksen esitykset 359/1992 vp ja 235/1993 vp, jotka sisälsivät jopa 12 työttömyysturvan heikennysehdoista.<sup>41</sup> Tällöin ehdotettiin muun ohella, että henkilö poistuu automaattisesti työmarkkinoiden käytettävistä matkustaessaan lyhytaikaisesti ulkomaille ja esitettiin poistettavaksi yli

---

<sup>35</sup> Sihto 1995, s. 22.

<sup>36</sup> Sihto 1995, s. 25.

<sup>37</sup> Kettunen 1995, s. 8.

<sup>38</sup> Kettunen 1995, s. 1.

<sup>39</sup> Kettunen 1995, s. 8.

<sup>40</sup> Julkunen 2013, s. 34.

<sup>41</sup> Lähtenmäki 2020, s. 671.

50-vuotiaille kuuluneet oikeudet kieltäytyä koulutuksesta ja työn vastaanottamisesta toisella paikkakunnalla.<sup>42</sup> Lisäksi vuodesta 1994 lähtien Suomessa on toteutettu sarja lainsäädäntömuutoksia, joilla on tähdätty sosiaalietuuksien aktiivisempaan käyttöön ja niiden vastikkeellisuuteen.<sup>43</sup> Laman aikaan Suomen toimia vertailtiin Ruotsiin, jonka todettiin pitäneen aktiivisella työvoimapolitiikalla työttömyyden alhaisena Suomeen verrattuna.<sup>44</sup> Lama-ajan jälkeen linja selkeytyi korkean työllisyyden tavoitteluun sekä kannustavuus- ja aktivointipolitiikan että talouskasvun avulla.<sup>45</sup>

Keskustelu sosiaalisten etuuksien passivoivasta vaikutuksesta on liittynyt laajempaan hyvinvointivaltion kritiikkiin. On väitetty, että työttömyysetuuksien myöntäminen ei kannusta riittävästi työttömiä hakemaan aktiivisesti töitä ja eurooppalaisten esikuvien mukaisesti suomalaisessa sosiaalipolitiikassa on toteutettu uudistuksia, joilla on pyritty aktivoimaan etuudensaajia. Käytännössä aktivointi on tarkoittanut etuuksien saantiehtojen kiristämistä lisäämällä velvoitteita.<sup>46</sup> OECD on vuonna 2016 suositellut Suomea tiukentamaan työttömien aktivointijärjestelmää työnteon kannustimien lisäämiseksi. OECD:n mukaan työnteon kannustimia lisätään työnhakuun ja ohjelmiin osallistumiseen liittyvillä vaatimuksilla sekä viranomaisen suorittamalla vaatimusten toteutumisen valvonnalla.<sup>47</sup>

### **2.3 Perustulokokeilu ja aktiivimalli**

Lähivuosien työvoimapolitiikasta lähempää tarkastelua ansaitsevat runsaasti julkista keskustelua herättäneet pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella toteutetut toimenpidekokonaisuudet, vuosina 2017–2018 järjestetty perustulokokeilu sekä vuosina 2018–2020 käytössä ollut aktiivimalli.

Perustulokokeilun tavoitteena oli työhön kannustava, vähemmän byrokraattinen ja etenkin yksinkertaisempi järjestelmä. Tavoitteena oli myös tulo-, kannustin- ja byrokraatialoukkujen vähentäminen. Perustulokokeilun koeryhmään kuuluville maksettiin vastikkeetta kuukausittain peruspäivärahan tai työmarkkinatuen nettomäärää vastaava summa. Perustulon vastik-

---

<sup>42</sup> HE 359/1992 vp, s. 3 ja 6.

<sup>43</sup> Julkunen 2013, s. 37. 1990-luvulla tehtyjä uudistuksia olivat muun muassa työmarkkinatuen käyttöönotto ja sen ehdollistaminen alle 25-vuotiailta sekä toimeentulotukeen asetetut sanktiot.

<sup>44</sup> Kettunen 1995, s. 8.

<sup>45</sup> Julkunen 2013, s. 34.

<sup>46</sup> Kotkas 2012, s. 1193.

<sup>47</sup> OECD 2016, s. 14 ja 20.

keettomuus tarkoitti, että sen saamiselle ei asetettu ollenkaan ehtoja. Perustulon saaja ei esimerkiksi ollut velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon<sup>48</sup>, mikä on nykyisten työttömyysturvaetuuksien saamisen ehdoton edellytys.

Perustulo tarkoittaa sosiaaliturvan mallia, jossa väestölle annetaan säännöllinen vähimmäistulo ilman sen saamiselle asetettuja ehtoja tai tarvetta asioida etuuksien myöntämisestä vastaavien viranomaisten kanssa.<sup>49</sup> Perustulokokeilun vaikutukset työllistymiseen olivat vähäisiä, mutta perustuloa saaneiden psyykinen ja taloudellinen hyvinvointi lisääntyi. Lisäksi perustulokokeilulla havaittiin olevan myönteisiä vaikutuksia luottamukseen yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan.<sup>50</sup> Perustulo on mielenkiintoinen vaihtoehto, koska sillä voitaisiin yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää merkittävästi. Vastikkeeton perustulo perustuisi luottamukseen ihmisten omatoimisuudesta ja käytännössä tekisi yksittäisen henkilön aktiivisuuden arvioimisen täysin tarpeettomaksi.

Perustulokokeilun aikana lähdettiin työllisyyspolitiikassa lähes täysin päinvastaiseen suuntaan, kun kokeilun puolivälissä otettiin käyttöön aktiivimalli. Aktiivimallin tavoitteena oli työllisyyden lisääminen kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa.<sup>51</sup> Tähän tavoitteeseen pyrittiin asettamalla työttömille taloudellisia sanktioita. Aktiivimalli tarkoitti työttömyysturvalakiin tehtyä muutosta, jonka mukaan työttömyysetuutta alennettiin 4,65 prosenttia, jos henkilö ei ollut edeltävien 65 työttömyysetuuden maksupäivien aikana osoittanut riittävää aktiivisuutta. Aktiivisuutta tarkasteltiin jaksoissa ja työttömyysetuutta alennettiin, jos henkilö ei osoittanut aktiivisuutta olemalla työssä yhteen työssäoloehto kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittua työaikaa, ansaitsemalla yritystoiminnasta vastaavaa tuloa tai olemalla viittä päivää työllistymistä edistävässä palveluksessa.<sup>52</sup> Jos työtön ei täyttänyt aktiivisuusehtoja, päivärahaa leikattiin silloisen TTL 6 luvun 3 a §:n nojalla 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden ajalta. Vastaavasti edellä mainitut aktiivisuuden kriteerit täyttäneelle henkilölle myönnettiin työttömyysturva täysimääräisenä ilman leikkausta. Työtön ei kuitenkaan voinut saada palkkiota aktiivisuudestaan esimerkiksi korkeamman etuuden muodossa.

---

<sup>48</sup> Kangas ym. 2020, s. 9.

<sup>49</sup> Kangas ym. 2020, s. 78.

<sup>50</sup> Kangas ym. 2020, s. 32, 60 ja 88.

<sup>51</sup> HE 124/2017 vp, s. 5.

<sup>52</sup> HE 124/2017 vp, s. 6.

Hallituksen esityksessä todettiin, että työnhakijan oman toiminnan lisäksi työttömyysetuuden tason säilymiseen muuttumattomana vaikuttaa tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Työllistyminen on luonnollisesti helpompaa paikkakunnalla, jossa on tarjolla soveltuvia työpaikkoja. Myös TE-toimistojen palvelutarjonta vaihtelee eri puolilla Suomea.<sup>53</sup> Tästä huolimatta mallissa käytännössä seurattiin vain työnhakijan omaa aktiivisuutta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei työtön välttämättä itse voinut vaikuttaa etuuden tason muuttumiseen. Perustuslain kannalta ongelmallista oli, että tietyissä tilanteissa työttömällä ei yrityksistään huolimatta ollut mahdollista täyttää lain aktiivisuusvaatimusta.<sup>54</sup>

Aktiivimalliin kohdistettiin runsaasti kritiikkiä. Sitä on kuvattu muun muassa laiksi, joka rankaisi työttömiä liian joutilaasta elämäntyylisestä.<sup>55</sup> Työ- ja elinkeinotoimistoissa aktiivimallia ei pidetty työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisena ja malli koettiin eriarvoistavana, epäoikeudenmukaisena sekä väärin asiakasryhmiin kohdistuvana. Mallia kritisoitiin byrokraattisuudesta sekä siitä, että malli lisäsi aktiivisuutta vain näennäisesti, koska asiakkaiden motivaatio kohdentui ainoastaan taloudellisen sanktion välttämiseen oman työllistymisen kehittämisen sijasta.<sup>56</sup> Aktiivimalli kumottiin 1.1.2020 voimaantulleella työttömyysturvalain muutoksella, jonka jälkeen leikkuri ja velvoitteet poistettiin. Aktiivisuusedellytyksen täyttäminen ei sen jälkeen ole vaikuttanut työttömyysetuuden suuruuteen.<sup>57</sup> Malli kuitenkin on konkreettinen esimerkki siitä, kuinka työttömiin kohdistuvia velvoitteita voidaan lisätä, vaikka niihin liittyisikin oikeudellisia ongelmia.

## 2.4 Kohti pohjoismaista työvoimapalvelumallia

Tätä tutkimusta tehdessä vireillä ollut työttömyysturvalainsäädännön uudistus toteuttaa Suomessa pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, joka tulee voimaan toukokuussa 2022. Malli perustuu siihen, että työnhakija hakee työtä omatoimisesti ja saa siihen tukea TE-toimios-  
tolta tai kunnalta. Tavoitteena on työllisyysasteen nostamisen ohella muuttaa työvoimapolitiikan suuntaa passiivisesta aktiiviseen.<sup>58</sup> Malli uudistaa myös työnhakijan palveluprosessia,

---

<sup>53</sup> HE 124/2017 vp, s. 7.

<sup>54</sup> PeVL 45/2017, s. 4–5. Perustuslakivaliokunta ehdotti, että työttömälle asetettujen toimintavelvoitteiden perusteista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen tavoitteena oli varmistaa, että henkilöllä on tosiasialliset mahdollisuudet aktiivisuusedellytyksen täyttämiseen. Valtioneuvoston asetus työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (1313/2018) vastasi tähän ehdotukseen tarkemmilla toimintavelvoitteilla.

<sup>55</sup> Koivisto 2018, s. 1.

<sup>56</sup> Kyyrä ym. 2019, s. 76 ja 80.

<sup>57</sup> HE 80/2019 vp, s. 10.

<sup>58</sup> Työ- elinkeinoministeriö 2022.



jota koskevat säännökset on sisällytetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, JTYPL) 2 lukuun. Muutoksen tavoitteena on uudistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää siten, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa.<sup>59</sup>

Ehdotus koostuu ensinnäkin TE-toimiston tai kunnan järjestämästä pakollisesta alkuhaastattelusta, jossa työnhakijalle asetettaisiin velvollisuus hakea työmahdollisuuksia edellytyksenä työttömyysetuuden saamiselle. Alkuhaastattelun jälkeen työnhakijalle järjestettäisiin työttömyyden keston mukaan vaihteleva määrä työnhakukeskusteluja, esimerkiksi kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana järjestettäisiin jopa viisi työnhakukeskustelua. Työnhakuvelvollisuuden osalta hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden saamiseksi työnhakijan tulisi hakea työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa määrätyllä tavalla. Lähtökohtaisesti edellytettäisiin *neljän* työpaikan hakemista kuukauden tarkastelujakson aikana. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa muun muassa työnhakijan työkykyyn tai ammattitaitoon liittyvien syiden perusteella. Työnhakijaan liittyvien seikkojen vaikutusta työnhakumahdollisuuksiin arvioitaisiin suhteessa alueen työmarkkinatilanteeseen. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta ei kuitenkaan voisi alentaa pelkästään huonon työmarkkinatilanteen perusteella.<sup>60</sup> Työnhakuvelvollisuudesta säädetään uudessa JTYPL:n 3 luvun 3 §:ssä.

Lukumäärällinen työnhakuvelvoite voi olla käytännössä vaikea täyttää etenkin alueellisista eroista johtuen. Pienissä kunnissa sopivia työpaikkoja on todennäköisesti tarjolla vähemmän kuin suurissa kaupungeissa. Kuten hallituksen esityksessäkin todettiin, mahdollisuudet työnhakuvelvoitteen toteuttamiseen vaihtelevat sekä alueellisista eroista että työnhakijoiden työkykyyn liittyvistä syistä johtuen.<sup>61</sup> Työpaikkojen alueellisen tarjonnan eroja ja sen vaikutusta velvoitteiden toteuttamiseen pidettiin ongelmallisena myös aktiivimallissa.<sup>62</sup> Keskeinen ero pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja aktiivimalliin välillä on kuitenkin se, että aktiivimallissa työnhakijaa sanktioitiin alentamalla työttömyysetuuden määrää, vaikka työnhakija olisi hakenut työpaikkoja, mutta haku ei johtanut työpaikan saamiseen. Uudessa palvelumallissa työnhakija ei menetä työttömyysetuutta eikä sen määrää alenneta, jos hän on

---

<sup>59</sup> HE 167/2021 vp, s. 14.

<sup>60</sup> HE 167/2021 vp, s. 15–17. Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta uudistetun 2 luvun 13 §:n mukaan henkilön on säilytettävä työnhakuvelvollisuuden täyttämiseen liittyvät selvitykset ja esitettävä ne pyynnöstä TE-toimistolle. Tämä tarkoittanee esimerkiksi lähetettyjen työhakemusten esittämistä.

<sup>61</sup> HE 167/2021 vp, s. 4.

<sup>62</sup> HE 80/2019 vp, s. 16.

hakenut työpaikkoja, vaikka työpaikkaa ei olisi löytynyt.<sup>63</sup> Tähän saakka työttömältä edellytettävää aktiivisuutta työnhaussa ei ole määritelty lainsäädännössä, joten lukumäärällinen tavoite voi kuitenkin selkeydessään olla parannus nykytilaan.

Ennen mallin tuomia muutoksia TE-toimisto on lähinnä osoittanut työnhakijoille työtarjouksia, joihin nämä ovat TTL 2 a luvun 4 §:n nojalla olleet velvoitettuja tarttumaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Nykyisessä mallissa työttömän omatoimisesti tekemällä työnhaulla ei ole ollut paljoakaan merkitystä työttömyysetuuden saamisen kannalta, vaan ainoastaan sillä, onko hän toiminut TE-toimiston tekemien työtarjousten edellyttämällä tavalla. Aiempaan verrattuna pohjoismainen työvoimapalvelumalli painottaa työnhakijan omatoimista työnhakua, josta sovittaisiin tarkemmin työllistymissuunnitelmassa. Omatoiminen työnhaku tulisi velvollisuutena kuitenkin TE-toimiston tekemiin työtarjouksiin vastaamisen lisäksi.<sup>64</sup>

Työ- ja elinkeinotoimiston osoittamien työtarjousten sijasta yksilöt voivat jatkossa itse hakea mieluisia työmahdollisuuksia työttömyysetuutta saadakseen. Tätä muutosta osoittaa etenkin esitys siitä, että viranomaisen tekemä työtarjous ei enää olisi työnhakijaa velvoittava, jos hän olisi jo hakenut neljää muuta työmahdollisuutta tarkastelujakson aikana ja siten täyttänyt velvollisuutensa.<sup>65</sup> Jatkossa omatoiminen työnhaku voi siten mennä viranomaisen tekemien työtarjousten edelle. Tämä olisi selkeä muutos nykytilaan, jossa aktiivistakaan omatoimista työnhakua ei pidetä pätevänä syynä olla toimimatta viranomaisen tekemän velvoittavan työtarjouksen edellyttämällä tavalla.<sup>66</sup>

Keskitalon mukaan tuensaajan yksilöllinen palveluprosessi on aktiivisen kansalaisuuden keskeinen areena.<sup>67</sup> Myös uusi palvelumalli pyrkii työllisyyden lisäämiseen aktivoimalla ja taloudellisten sanktioiden keinoin. Omatoimisen työnhaun painotusta voitaneen pitää pyrkimyksenä päästä kauemmas viranomaisjohtoisuudesta ja yksilön hallintoalamaisuudesta työttömyysturvassa. Vaikka omatoimisen työnhaun lisääminen muiden velvoitteiden lisäksi kasvattaa työttömältä vaadittavaa panosta etuuden saamiseksi, palvelumallia voidaan osaltaan pitää myös luottamuksen osoituksena työnhakijoille. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli tarkoittaa käytännössä, että vastuuta työllistymisestä siirretään enemmän yksilölle itselleen.

---

<sup>63</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2022.

<sup>64</sup> HE 167/2021 vp, s. 9.

<sup>65</sup> HE 167/2021 vp, s. 17.

<sup>66</sup> VakO 4257:2015.

<sup>67</sup> Keskitalo 2013, s. 62.

Tämä voi luultavasti toimia vain, mikäli yksilöllä on riittävät omatoimiseen työnhakuun tarvittavat omaisuudet ja aloitekyky. Vastuun siirtäminen yksilön harteille ei välttämättä ole kaikkien työttömien edun mukaista, tai ainakin tulisi huolehtia uudistuvan palveluprosessin toimivuudesta työnhaun tukena.

Keväällä 2020 alkanut ja tutkielman tekemisen aikaan yhä vaikuttava koronaviruspandemia lisäsi työttömien työnhakijoiden ja työttömyysetuutta hakeneiden henkilöiden määrää nopeasti. Pandemian aiheuttamaan työttömyyden kasvuun reagoitiin antamalla useita väliaikaisia työttömyysturvalainsäädännön muutoksia, joilla haluttiin muun muassa parantaa työttömäksi jääneiden taloudellista asemaa ja sujuvoittaa etuuskäsittelyä.<sup>68</sup> Koronapandemian vaikutuksia ei arvioida tässä tutkimuksessa, mutta on syytä huomioida sen tuoneen lisää muutoksia työttömyysturvaan. Työttömän oikeudellisen aseman voitaneenkin todeta olleen merkittävien muutosten keskellä viime vuosina ja vuosikymmeninä.

---

<sup>68</sup> HE 202/2021 vp, s. 3.

### 3 AKTIIVISUUS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

#### 3.1 Kansainvälinen perusta

Työttömyysturvajärjestelmämme tarkastelu on perusteltua aloittaa kansainvälisistä sopimuksista, jotka sisältävät säännöksiä oikeudesta työhön ja sosiaaliturvaan. Kansainvälisen tason oikeuslähteitä voidaan löytää lähtien vuoden 1948 YK:n ihmisoikeuksien julistuksesta viime vuosikymmenien Euroopan unionin sopimukseen. YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 22 artiklan mukaan jokaisella on yhteiskunnan jäsenenä oikeus sosiaaliturvaan. Julistuksen 23 artikla turvaa muun ohella jokaiselle oikeuden työhön, työpaikan vapaaseen valintaan ja suojaan työttömyyttä vastaan. Lisäksi 25 artiklan mukaan jokaisella tulee olla oikeus turvaan työttömyyden ja muiden artiklassa mainittujen riskitilanteiden varalta.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976, TSS-sopimus) turvaa 6 artiklassa jokaiselle oikeuden työhön ja hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Sopimusvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin näiden oikeuksien turvaamiseksi. 6 artiklan 2 kohta sisältää luetellon keinoista, joihin sopimusvaltioiden on ryhdyttävä täystyöllisyyden saavuttamiseksi. TSS-sopimuksen 9 artikla velvoittaa sopimusvaltioita tunnustamaan jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan ja sosiaalivakuutukseen. YK:n TSS-komitean yleiskommentti no. 19 määrittää tarkemmin artiklan sisältöä. Sen mukaan oikeus sosiaaliturvaan on tärkeä ihmisarvoa turvaava keino siinä tilanteessa, kun yksilön mahdollisuudet ansaita toimeentulonsa työllä ovat sosiaalisen riskin toteuduttua puutteelliset. Jokaiselle tulee turvata oikeus riittävään suojaan, eikä sosiaaliturvan kattavuuteen saa tehdä mielivaltaisia ja perusteettomia rajoituksia.<sup>69</sup> TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohta sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan sopimusvaltioiden on sitouduttava takaamaan, että yleissopimuksen oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista syrjintää.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364/1) 34 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan ja toimeentuloturvaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja (44/1991, peruskirja) rakentuu useista työtä ja sosiaaliturvaa koskevista oikeuksista. Peruskirjan 1 artikla edellyttää oikeutta työhön, jota sopimusvaltioiden on tehokkaalla tavalla toteutettava. Myös peruskirjan mukaan sopimusvaltioiden tavoitteena tulee olla täystyöllisyyden saavuttaminen, ja niiden tulee

---

<sup>69</sup> UN E/C.12/GC/19, kohdat 1–2 ja 9.

suojella tehokkaasti työntekijöiden oikeutta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa.

Oikeus sosiaaliturvaan on tärkeä perus- ja ihmisoikeus. Sosiaaliturvan sisältö ja yksityiskohdat määrittyvät pitkälti kansallisessa lainsäädännössä, mutta järjestelmien perusta muodostuu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Kansallista lainsäädäntövaltaa rajaa nykyisin etenkin Suomen jäsenyys Euroopan unionissa.<sup>70</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (C 326/47) 48 artikla koskee sosiaaliturvan koordinoitua unionin alueella. Sen myötä unionilla on myös sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntötoimivaltaa. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta onkin annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (N:o 883/2004, sosiaaliturva-asetus), jonka asialliseen soveltamisalaan kuuluvat 3 artiklan mukaan myös työttömyysetuudet. Asetukset ovat EU:n jäsenvaltioissa, eli myös Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Sosiaaliturva-asetuksen 6 luku sisältää työttömyysturvaa koskevat tarkemmat säännökset. 6 luku sisältää säännöksiä muun muassa siitä, millä edellytyksin työtön henkilö voi mennä toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä ja samalla säilyttää oikeuden saada työttömyysetuuksia. Tämä edellyttää 64 artiklan 1 kohdan mukaan muun ohella ilmoittautumista lähtö- ja tulojäsenvaltioiden työvoimaviranomaisille ja tulojäsenvaltion lainsäädännössä etuuksille asetettujen ehtojen noudattamista. Asetuksen 11 artiklan mukaan työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja kuuluu sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen, jossa hän työskentelee. Sosiaaliturva-asetus noudattaa työskentelyperiaatetta, kun taas Suomen sosiaaliturvalainsäädäntö rakentuu asumisperiaatteelle. Lainvalintamääräyksistä seuraa, että Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä on sovellettava asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin heidän asuinpaikastaan riippumatta.<sup>71</sup> Myös työttömyysturvajärjestelmämme on lähtökohtaisesti asumisperusteinen. Työttömyysturvalain 1 luvun 8 a §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaisiin etuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla.

Keskeistä sosiaaliturva-asetuksessa on myös 4 artiklassa asetettu yhdenvertaisen kohtelun periaate, jonka mukaan asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmän perusratkaisut kuuluvatkin kansalliseen

---

<sup>70</sup> Tuovinen 2017, s. 28–29.

<sup>71</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 365.

toimivaltaan, Suomen EU-jäsenyys ja sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin vaikuttavat erityisesti siihen, miten sosiaaliturvajärjestelmämme kohtelee sekä maassa asuvia että rajojen yli liikkuvia yksilöitä.<sup>72</sup>

Aktivointiin liittyvät toimenpiteet ovat kansainvälinen ilmiö. Viimeisen vuosikymmenen aikana useat OECD maat ovat ottaneet käyttöön aktivointistrategioita, joiden tarkoituksena on aktivoida työttömiä ja muita taloudellisten etuuksien saajia. Aktivointistrategioiden pääpiirteitä ovat olleet etuuksien saamisedellytysten tiukentaminen ja tehokkaiden työnvälityspalveluiden tarjoaminen. Toimenpiteet on yleensä kohdistettu taloudellista etuutta saaviin työkäisiin ihmisiin, jotka eivät ole työssä, mutta voisivat mahdollisesti työskennellä. OECD maissa käytössä olevia aktivointikeinoja ovat muun muassa pakolliset haastattelut työnhakijan ja työllisyysneuvojan välillä, edunsaajien työnhakuun liittyvä raportointivelvollisuus sekä työllistymiseen tähtäävät suunnitelmat (eng. *back-to-work agreements*) ja yksilölliset aktivointisuunnitelmat. Lisäksi osassa maita työttömän on pakollista osallistua uudelleen-työllistymisohjelmiin, jos omatoiminen työnhaku ei ole onnistunut.<sup>73</sup>

### **3.2 Aktiivisuus ja siihen liitetyt velvollisuudet Suomen lainsäädännössä**

Yhteiskunnan perustana pidetään ajatusta, että terve aikuinen hankkii toimeentulon itselleen sekä perheelleen. Toimeentuloturva tulee avuksi vain niissä tilanteissa, joissa yksilö ei hyväksyttävän syyn vuoksi kykene itse hankkimaan tai ole tilaisuudessa hankkia toimeentuloaan.<sup>74</sup> Jos yksilö ei ole palkkatyössä, hänen toimeentulonsa on vaarassa ja työttömyyden aiheuttaman menetyksen kompensoimiseksi hän tarvitsee yhteiskunnan tarjoamaa rahallista tukea. Työttömyyskorvaus voidaan mieltää hyvinvointivaltion kehyksessä korvaukseksi järjestelmätason häiriöstä, jossa työmarkkinat eivät toimi.<sup>75</sup>

Työttömyyttä ei kuitenkaan enää pidetä pääasiassa rakenteellisena ongelmana, vaan painopiste on siirtynyt yksilöön.<sup>76</sup> Kuten edellä on esitetty, sekä aktiivisuuden vaatimuksia että velvollisuuksien laiminlyönnistä seuraavia sanktioita on lisätty työttömyysturvaetuuksissa.

---

<sup>72</sup> Tuovinen 2017, s. 29.

<sup>73</sup> Immervoll – Scarpetta 2012, s. 1 ja 3.

<sup>74</sup> Arajärvi 2011, s. 111–113. Arajärven mukaan oikeus toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei välttämättä edellytä, että yksilö ei kykenisi hankkimaan toimeentuloaan itse, vaan etuuden saajan on oltava tietyssä elämäntilanteessa. Saamisedellytyksistä säädetään tarkemmin etuuksittain. Työttömyysturvassa ei yleensä olekaan kyse siitä, etteikö yksilö kykenisi hankkimaan elatustaan itse vaan siitä, että hän syystä tai toisesta ei ole ansiotyössä.

<sup>75</sup> Lähteenmäki 2020, s. 666.

<sup>76</sup> Keskitalo 2013, s. 55.

Työttömältä edellytettävä aktiivisuus ilmenee osaltaan jo työttömyysturvalain tarkoituksesta. TTL 1 luvun 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja siten turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturvalaissa työttömänä pidetään 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan henkilöä, joka ei ole työsuhhteessa eikä myöskään työllisty yhtäjaksoisesti päätoimisesti yli kahta viikkoa omassa työssä tai yrittäjänä. Saman säännöksen 3 momentin mukaan työnhakijana pidetään henkilöä, joka on rekisteröity työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään, on pitänyt työnhakunsa voimassa TE-toimistossa sekä asioi TE-toimistossa sen edellyttämällä tavalla.

Aktiivisuuden ja siihen liitettyjen velvollisuuksien tarkastelu on selkeintä aloittaa niitä koskevista yleisistä säännöksistä. Työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:ssä on säädetty etuuden saajan yleisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. 3 §:n toisessa momentissa määritellään etuudensaajan yleiset velvollisuudet seuraavasti:

”Etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.”

Pykälä on saanut nykyisen muotonsa vuoden 2009 lakimuutoksessa, jolloin aiempaa säännöstä muutettiin siten, että siinä säädetään kattavammin työttömän työnhakijan velvollisuuksista.<sup>77</sup> 3 §:n 1 momenttiin on kirjattu työnhakijan oikeus työllistymissuunnitelmaan, josta säädetään erikseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa.

TTL 1 luvun 3 §:ssä on ilmaistu selkeästi, että työttömällä on velvollisuuksia ja että häneltä edellytetään aktiivisuutta. Voidaan pitää merkittävänä, että ilmaisu ”aktiivisesti” on nostettu lain tasolle. Ei ole katsottu riittäväksi, että työtön hakee työtä ja koulutusta, vaan hänen on tehtävä sitä aktiivisesti. Suoraan laista ei kuitenkaan ilmene aktiivisuuden määritelmää tai sitä, mitä se konkreettisesti työnhakijan näkökulmasta tarkoittaa. Kielitoimiston sanakirjan

---

<sup>77</sup> HE 274/2009 vp, s. 42.

määritelmän mukaan aktiivinen tarkoittaa muun muassa toimeliasta, oma-aloitteista ja tehokasta.<sup>78</sup> Työttömyysturvalain esitöissä on todettu, että henkilöllä on velvollisuus toimia aktiivisesti työtarjoustilanteessa ja hänen edellytetään omalla aktiivisuudellaan vaikuttavan työnsaantiin. Esimerkkinä mainitaan, että haastattelutilanteessa osoitetun työhaluttomuuden on katsottu aiheuttaneen hakijan omasta menettelystä sen, ettei työsopimusta ole syntynyt.<sup>79</sup>

Työttömän työnhakijan yleisistä velvollisuuksista on säädetty myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 8 §:ssä, jonka mukaan työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea työtä ja koulutusta. Kyseisessä säännöksessä työnhakija velvoitetaan muun ohella työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä toteuttamaan kyseistä suunnitelmaa. Työttömälle on asetettu 8 §:n 2 momentin nojalla ilmoitusvelvollisuus TE-toimistolle suunnitelmansa toteuttamisesta. Mielenkiintoista on, että TTL 1 luvun 3 §:n mukaan työllistymissuunnitelma on sekä työttömän oikeus että velvollisuus. Työttömällä on oikeus työ- ja elinkeinotoimistossa laadittuun työllistymissuunnitelmaan, mutta hänen velvollisuutenaan on toteuttaa sitä. Vaikka työllistymissuunnitelmaa pidetään lain mukaan työttömän oikeutena, sen tekemisen tai toteuttamisen laiminlyömisellä on kielteisiä seuraamuksia. Työllistymissuunnitelman merkitystä käsitellään laajemmin jäljempänä.

Toinen TTL 1 luvun 3 §:n 2 momentissa määritelty työnhakijan velvollisuus liittyy tiedonantoon. Etuuden saajan yleisiin velvollisuuksiin kuuluu antaa ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset TE-toimistolle. Työttömän tietojenanto- ja selvitysvelvollisuutta voitaneen sanoa laajaksi, kun kyseeseen tulee myös työkykyä koskevat tiedot, jotka mahdollisesti sisältävät arkaluontoina pidettäviä terveystietoja.

TTL 3 §:n mukaan etuuden saajan velvollisuutena on tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. Työllistymistä edistävät palvelut ja toimenpiteet etuuden saamisen edellytyksenä tulevat kyseeseen etenkin henkilöillä, joilla ei muutoin ole oikeutta työttömyysetuuteen. TTL 10 luvun 2 §:n 3 momentin nojalla henkilölle voidaan maksaa työttömyysetuutta työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, vaikka hänellä

---

<sup>78</sup> Kotimaisten kielten keskus 2020.

<sup>79</sup> HE 184/2000 vp, s. 7.



ei muutoin olisi oikeutta etuuteen. Jos henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen esimerkiksi korvauksettoman määräajan vuoksi, hänen tulee hakeutua työllistymistä edistävään palveluun etuuden saamiseksi.

Työttömän oletetaan olevan työmarkkinoilla. Työntekijän ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettaa rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen tai osallistumisen soveltuvaan koulutukseen. Työntekijälle on kuitenkin varattava aina kohtuullinen aika lastenhoidon järjestämiseen ja kulkuvaikeuksien tai muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen. Jos työnhakija on itse asettanut rajoituksia, joiden perusteella hän on eronnut työstä tai koulutuksesta, hänen ei myöskään katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Työmarkkinoiden ulkopuolella olevan henkilön tulee olemalla työssä tai muutoin osoittaa, että rajoitukset ovat poistuneet ja että hän on työmarkkinoiden käytettävissä. Henkilö voi olla työmarkkinoiden ulkopuolella myös hyväksyttävästä ja hänestä riippumattomista elämäntilanteeseen liittyvistä syistä.<sup>80</sup>

Kannustavuus ja vastikkeellisuus ovat sosiaaliturvan kehityksen viimeaikaisia uusia piirteitä. Vastikkeellisuus edellyttää yksilöltä aktiivista panosta, jotta hän saa ylipäänsä etuuden tai saa sen täysimääräisenä. Aktiivisuus ei kuitenkaan tuota henkilölle lisähyötyä esimerkiksi korkeamman etuuden muodossa, ja tässä mielessä vastikkeellisuus vertautuukin etuuden saamisedellytyksiin.<sup>81</sup> Vastikkeellisuudesta huolimatta aktivointi on samalla tarkoittanut työttömien palveluvalikoiman kehittämistä ja palvelujen yksilöllisyyden lisäämistä.<sup>82</sup> Tätä voidaan pitää positiivisena kehityksenä työttömän kannalta.

Pajukoski on huomauttanut, että työvoimahallinnon asiakkaan suoja on esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan suojaa heikompi sääntelytasolla, koska työvoimahallinnon osalta ei ole olemassa asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia.<sup>83</sup> Näin on siitä huolimatta, että oikeus toimeentulon turvaan työttömyyden ajalta on kiistatta perusoikeus, kuten jäljempänä tarkemmin esitetään. Työttömyysturva on luotu turvaamaan tilanteita, joissa yksilön omat mahdollisuudet huolehtia toimeentulostaan ovat heikentyneet.

---

<sup>80</sup> Arajärvi 2011, s. 147–148.

<sup>81</sup> Stakes 2006, s. 64.

<sup>82</sup> Keskitalo – Karjalainen s. 9.

<sup>83</sup> Pajukoski 2012, s. 258. Sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan asemasta ja oikeuksista on säädetty erillisillä laeilla. Sosiaalihuollon asiakasta koskee laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ja terveydenhuollon potilasta laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992).

Työttömän velvollisuuksia koskevat säännökset ovat jakautuneet eri lakeihin ja lisäksi työttömään voidaan kohdistaa erilaisia sanktioita, mikäli hän epäonnistuu velvoitteiden toteuttamisessa.

Suomessa ei ole tilastoitu työttömien työnhaun aktiivisuutta.<sup>84</sup> Tässä yhteydessä herää kysymyksiä siitä, mitä aktiivinen työhön ja koulutukseen hakeminen konkreettisesti edellyttää. Tähän saakka ei ollut määritelty sitä, mikä määrä esimerkiksi työhakemuksia tai koulutuspaikkahakemuksia riittää, jotta henkilö on täyttänyt velvollisuutensa. Kuten edellä on tuotu ilmi, jatkossa työttömältä edellytetään pääsääntöisesti neljän työmahdollisuuden hakemista tarkastelujakson aikana.

### *3.2.1 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä*

Mikäli työtön ei ole toiminut häneltä edellytetyllä tavalla ja täyttänyt velvollisuuksiaan, hänen katsotaan toimineen työvoimapoliittisesti moitittavasti. TTL 2 a luvussa tarkoitettu työvoimapoliittisesti moitittava menettely johtaa säännöksissä tarkemmin säädettyjen edellytysten täytyessä työttömyysetuuden menettämiseen tai keskeytymiseen. Kuten edellä on esitetty, aktivoinnin pääasiallisena tavoitteena on työttömän työllistyminen ja työssä pysyminen. Sen vuoksi onkin perusteltua tarkastella työttömyysturvalain säännöksiä etenkin työstä eroamisesta ja kieltäytymisestä sekä työllistymissuunnitelmaan liittyvistä sanktioista, jotka ovat pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä muuttumassa. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän laajuuden vuoksi tutkimuksessa ei ole mahdollista tarkastella sitä kokonaisuudessaan, vaan säännöksistä on valittu tutkimuskysymysten kannalta olennaisimmat.

Arajärvi on käyttänyt termiä työhaluttomuus, jonka henkilö voi osoittaa kahdella tavalla. Henkilö voi osoittaa työhaluttomuuttaan kieltäytymällä muun ohella työtarjouksesta, koulutuksesta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta. Toinen tapa on niin sanottu itse aiheutettu syy, jonka vuoksi henkilö estyy tekemästä tai vastaanottamasta työtä tai osallistumasta toimenpiteisiin. Selkein esimerkki on irtisanoutuminen työstä tai eroaminen toimenpiteiden piiristä.<sup>85</sup>

Tämänhetkisen työstä eroamista ja erottamista koskevan TTL 2 a luvun 1 §:n mukaan työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen 90 päivän ajalta, jos hän on ilman pätevää

---

<sup>84</sup> HE 167/2021 vp, s. 36.

<sup>85</sup> Arajärvi 2002, s. 180–181.

syytä eronnut työstään ja 60 päivän ajalta, jos hän on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen. Työntekijän ei voida katsoa aiheuttaneen työsuhteensa päättymisen, jos hän on 1 §:n 3 momentin mukaan todisteellisesti riitauttanut irtisanominen kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen päättymisestä, kunnes lopullinen ratkaisu asiassa on annettu. Työ- ja elinkeinoministeriön antaman ohjeistuksen mukaan korvauksetonta määräaika ei voida asettaa pelkästään sillä perusteella, että työsuhteen päättymistä ei ole riitautettu. Korvauksettoman määräajan asettaminen edellyttää, että TE-toimisto arvioi työsuhteen päättyneen työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavan menettelyn vuoksi.<sup>86</sup>

Toukokuussa 2022 voimaan tulevan uuden TTL 2 a luvun 1 §:n keskeisin ero aiempaan säännökseen on se, että sanktion pituus on laskettu enintään 45 päivään. Lain 2 §:n mukaan päteviä syitä työstä eroamiseen ovat ensinnäkin työsopimuslain (55/2001) 8 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut tapaukset ja työkykyyn liittyvä työn sopimattomuus. Lisäksi työssäoloehdon laskemiseen liittyvät syyt sekä alle 1134 euron palkkaus ovat päteviä syitä erota työstä. Työmatka voi TTL 2 a luvun 3 §:n mukaan olla pätevä syy työstä eroamiseen, jos päivittäinen työmatka ylittää kokoaikatyössä yli kolme tuntia ja osa-aikatyössä kaksi tuntia. Työsopimuslain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa on kyse työntekijän oikeudesta purkaa työsopimus työnantajan rikkomusten tai laiminlyöntien johdosta. Työttömyysturva-oikeudesta päätettäessä voidaan siten joutua soveltamaan myös työsopimuslakia.

Myös TTL 2 a luvun 4 §:ssä säännellyn työstä kieltäytymisen sanktiot muuttuvat. Nykyisen säännöksen mukaan työtön menettää etuutensa 90 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu. Etuuden menettää 60 päivän ajaksi, jos henkilö kieltäytyy hänelle yksilöidysti tarjotusta työstä. 4 §:n 3 momentin mukaan henkilön katsotaan kieltäytyneen työstä, jos hän on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsuhdetta ole syntynyt.

Vakuutus-oikeuden mukaan säännöksen sanamuodon ”omalla menettelyllään” tulkinta tarkoittaa sitä, että korvauksettoman määräajan asettaminen edellyttää syy-yhteyttä työnhakijan menettelyn ja työpaikan saamatta jäämisen välillä.<sup>87</sup>

Toukokuun 2022 lakimuutoksen jälkeen sanktion pituus lasketaan 45 päivään. Nykyisessä TTL 2 a luvun 5 §:ssä säädetyt pätevät syyt työstä kieltäytymiseen jaetaan jatkossa selkeämmin henkilöön liittyviin päteviin syihin ja 6 §:n mukaisiin työhön liittyviin päteviin syihin.

---

<sup>86</sup> TEM/2414/03.01.04/2018, s. 51.

<sup>87</sup> VakO 4257:2015

Työllistymissuunnitelmaa koskevat lakimuutokset ja sanktiot käsitellään jäljempänä työllistymissuunnitelmaa koskevassa tutkielman osiossa.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmällä pyritään varmistamaan, että työttömät hakeutuvat työhön ja työllistymistä edistäviin palveluihin aktiivisesti. Toisaalta järjestelmässä huomioidaan työnhakijan valmiudet ottaa tarjottu työ tai palvelu vastaan säätämällä laissa pätevistä syistä kieltäytyä tarjotusta työstä tai palvelusta.<sup>88</sup> On kuitenkin epävarmaa, huomioidaanko järjestelmässä tosiasiallisesti työnhakijoiden yksilöllisiä valmiuksia riittävästi. Lain mukaisilla pätevillä perusteilla on tosiasiallista merkitystä vain, jos niitä sovelletaan oikein myös käytännössä. Pajukosken mukaan aktivoinnin taloudellisia sanktioita ja niiden ehtoja koskeva sääntely on osin erittäin väljää ja jättää lain tulkitsijoille runsaasti harkintaa.<sup>89</sup>

Työttömyysturvan seuraamuksia koskevissa säännöksissä toistuu sanapari ”pätevä syy”. Jos työttömällä on pätevä syy, hän voi kieltäytyä esimerkiksi tarjotusta työstä tai työllistymissuunnitelman laatimisesta ilman, että sillä on vaikutuksia hänen työttömyysturvaansa. Koska pätevät syyt on määritelty laissa väljästi, viranomaisen harkintavalta pätevien syiden tulkinna on erittäin laaja.<sup>90</sup> Uusi työvoimapalvelumalli on pyrkinyt vastaamaan tähän ongelmaan tarkentamalla säännöksiä pätevien syiden osalta, joita ei tosin edelleenkään voi pitää tyhjentinä. Työttömyysetuuden korvauksettomien määräaikojen lyhentämisen 90 päivästä 45 päivään voidaan katsoa parantavan työttömän taloudellista asemaa, koska sanktiot kestävät merkittävästi lyhyemmän ajan. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tarkoituksena onkin ollut muun ohella seuraamusjärjestelmän kohtuullistaminen.<sup>91</sup>

Ankarin työttömyysturvalaissa asetettu seuraamus on 2 a luvun 14 §:n nojalla toistuvan työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn johdosta asetettava työssäolovelvoite. Tällöin oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun henkilö on ollut yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa työssäoloelämään luettavassa työssä, osallistunut työllistymistä edistävään palveluun, opiskellut omaehtoisesti päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä.

---

<sup>88</sup> Douglas ym. 2011, s. 1.

<sup>89</sup> Pajukoski 2012, s. 273.

<sup>90</sup> Pajukoski 2012, s. 220.

<sup>91</sup> HE 167/2021 vp, s. 4. Merkittävänä epävarmuutena pidetään sitä, että nykyistä lyhyemmät seuraamukset saattavat lisätä laiminlyöntejä. Työnhakijan vapauden valita haettavat työmahdollisuudet ja nykyistä parempi tuki työhaussa voivat kuitenkin vähentää laiminlyöntejä (HE 167/2021 vp, s. 25).

Uudistuva työnhakijan palveluprosessi tuo mukanaan muistutusmenettelyn. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 15 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto muistuttaa työnhakijaa kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja hänen mahdolliseen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Säännöksen mukaan työtöntä muistutetaan, jos hän jättää saapumatta palveluprosessin mukaiseen alkuhaastatteluun tai työnhakukeskusteluun. Muistutus annetaan myös, jos työnhakija jättää ilmoittamatta työllistymissuunnitelmansa toteuttamisesta tai ei aloita työllistymissuunnitelmassa sovittua palvelua. Apulaisoikeusasiamies piti lausunnossaan muistutusmenettelyä työnhakijan oikeuksien kannalta perusteltuna, koska muistutuksen myötä työnhakija voi saada tiedon hänelle asetetun, mutta huomaamatta jääneen velvoitteen täyttämisestä.<sup>92</sup> Muistutuksen saamisen jälkeen työnhakijalla on mahdollisuus korjata menettelyään ilman työttömyysetuuden lakkauttamista.

### 3.2.2 *Ruotsin seuraamusjärjestelmästä*

Lainsäädäntöuudistusten yhteydessä Suomen työttömyysturvan aktivointi- ja seuraamusjärjestelmiä on verrattu muiden maiden järjestelmiin. Työ- ja elinkeinoministeriön tekemässä selvityksessä useiden Euroopan maiden seuraamusjärjestelmien havaittiin olevan melko pitkälti samanlaisia kuin Suomessa, mutta etuuden menetyksen ajallisessa kestossa oli eroja.<sup>93</sup>

Hallituksen esityksissä vertailua on tehty etenkin Ruotsiin. Ruotsissa työttömyysturvasta vastaavat ensisijaisesti työttömyyskassat. Taloudellinen tuki on jakautunut ansiosidonnaiseen tukeen ja peruspäivärahan kaltaiseen tukeen. Lisäksi on olemassa erillinen aktivitetss-töd -niminen tukimuoto työvoimapolitiisiin ohjelmiin osallistuville.<sup>94</sup> Lag om arbetslöshetsförsäkring (1997:238) sisältää ruotsalaista työttömyysvakuutusta koskevat säännökset. Lain 9 §:n mukaan työttömyysetuutta saadakseen hakijan tulee olla ilmoittautunut työnhakijaksi työvoimatoimistoon ja hänen täytyy olla työmarkkinoiden saatavilla. Lisäksi työnhakijan tulee täyttää 12 §:n mukainen työssäoloehto. Keskeinen ero on se, että Ruotsissa ei ole työmarkkinatukea vastaavaa etuutta, vaan työttömyysvakuutukseen kuuluvien etuuksien saamiselle on lain 22 §:ssä asetettu enimmäisaika. Suomessa työmarkkinatukea voi saada ilman aikarajoituksia, jos muutoin täyttää sen saamisen edellytykset.

---

<sup>92</sup> EOAK/4112/2021.

<sup>93</sup> Douglas ym. 2011, s. 26–27.

<sup>94</sup> Kunskapsguiden, 2021.

Ruotsissa on käytössä niin sanottu aktivointiraportti, joka on tärkeä työväline työttömän toteuttaman työnhaun arvioinnissa. Aktivointiraportti on työttömän jaksoittain antama kirjallinen selvitys siitä, mihin toimiin hän on ryhtynyt päästäkseen pois työttömyydestä ja saadaakseen työtä. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan aktivointiraportti otettiin käyttöön muun ohella siitä syystä, että se korostaa työttömän vastuuta omasta tilanteestaan ja työnhaustaan.<sup>95</sup> Raportin sisältö voi vaikuttaa sanktioita harkittaessa viranomaisen tekemään arvioon siitä, onko työtön ollut aktiivinen työnhakija.<sup>96</sup>

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli tuo aktivointiraportin kaltaisen työttömän raportointivelvollisuuden myös Suomeen. Uuden mallin mukaan työttömän tulee raportoida työnhausta sähköiseen järjestelmään kuukausittain.<sup>97</sup> Suomessa raportointi on sidottu työllistymissuunnitelman toteuttamiseen ja uuden työnhakuvelvoitteen täyttämiseen. Raportointia koskevat säännökset otettiin JTYPL:n 2 luvun 13 §:ään, jonka mukaan työttömyysetuutta hakeva on velvollinen ilmoittamaan työllistymissuunnitelman toteutumisesta TE-toimistolle. Ruotsin aktivointiraporttia koskevasta lainvalmistelusta saa käsityksen, että työttömän on raportissa säännöllisesti perusteltava oikeutensa työttömyysetuuteen. Valvonnan lisääminen työttömän raportointivelvollisuudella ja siihen liitetyillä sanktioilla on nähdäkseni askel samaan suuntaan myös Suomessa.

Ruotsin työttömyysvakuutuksesta annetun lain 43 §:ssä on säädetty työttömälle annettavasta varoituksesta ja työttömyysetuuden epäamisestä. Säännöksen mukaan työttömän tulee osallistua yksilöllisen toimintasuunnitelman laatimiseen, toimittaa säännöllinen aktivointiraportti työvoimaviranomaisille, huolehtia sovitusta yhteydenpidosta työvoimaviranomaisiin sekä etsiä hänelle sopivia töitä. 43 §:n mukaan työttömyysetuus evätään porrastetusti, mikäli työtön ei toteuta näitä vaatimuksia. Ensimmäisestä kerrasta työtön saa varoituksen, toisesta neljanteen kertaan etuus evätään 1, 5 ja lopulta 10 päivän ajaksi. Viidennestä kerrasta etuus menetetään kokonaan, kunnes työssäoloehto on täytetty. Lain 43a–43b §:n mukaan sanktioita seuraa myös työstä tai työvoimapoliittisesta toimesta eroamisesta tai kieltäytymisestä ilman hyväksyttävää syytä. Sanktiot ovat pituudeltaan ankarammat, mutta myös ne on porrastettu neljään vaiheeseen. Nykyiseen suomalaiseen sanktointikäytäntöön ei ole kuulunut

---

<sup>95</sup> Prop. 2012/13:12, s. 29 ja 75.

<sup>96</sup> Prop. 2012/13:12, s. 33.

<sup>97</sup> HE 167/2021 vp, s. 4.

porrastus, mutta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä siirrytään muistutuksen käyttämiseen ensi vaiheessa ja sen jälkeen kahden korvauksettoman määräajan asettamiseen ennen työssäoloehdon asettamista.<sup>98</sup>

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin yhteydessä tehdään edellä käsiteltyjä muutoksia sanktioiden pituuteen Suomessa. Muutosten voimaantulon jälkeen esimerkiksi ilman pätevää syytä työstä eroamisesta työtön menettää työttömyysetuutensa enintään 45 päivän ajalta, mikä vastaa Ruotsin työttömyysvakuutuslain 43 b §:ssä asetettua sanktiota. Jatkossa etuuden menettämisen aika on huomattavasti lyhyempi nykyisen säännöksen mukaiseen 90 päivään verrattuna ja vastaa pohjoismaista tasoa ainakin Ruotsin osalta.

### 3.3 Perustuslaki ja työttömyys

Suomen perustuslaki (731/1999, PL) sisältää useita työttömän kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia. PL 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. PL 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja lisäksi pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. PL 18 §:stä ilmenee yksilön toimeentulon järjestämisen peruseriaate, eli jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa lain asettamissa rajoissa. 1 momentin mukaista oikeutta ei kuitenkaan voida pitää yhteiskunnan takuuna siitä, että jokaisella on toimeentulon turvaava työpaikka. Kyseessä ei siten ole positiivinen vapaus.<sup>99</sup>

Ensisijaisesti perustuslain 18 § tulisi ymmärtää oikeutena työhön, jonka luonnetta 2 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus osoittaa. PL 18 §:n 2 momentti luo julkiselle vallalle edellytykset asettaa etenkin työttömyysturvassa vastikkeellisuusvaatimuksia ja vaatia työnhakijaa toimimaan työllistymistä edistävillä tavoilla. Eräissä tapauksissa säännös on myös peruste rajoittaa perustoimeentulon turvaa, jos henkilö kieltäytyy työllistymistä edistävistä toimenpiteistä.<sup>100</sup> Kuten jäljempänä ilmenee, perustuslakivaliokunta on perustellut velvoitteita ja vastikkeellista työttömyysturvaa PL 18 §:ssä asetetuilla velvoitteilla, mikä voi näyttäytyä ristiriitaisena sille, että julkisen vallan on myös turvattava oikeus sosiaaliturvaan PL 19 §:n nojalla.

---

<sup>98</sup> HE 167/2021 vp, s. 4.

<sup>99</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s. 85.

<sup>100</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s. 84–85. Työryhmän mukaan säännösten etusijajärjestys on luonnehdittava siten, että PL 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön on ensisijainen, jota tukevat 2 momentin mukaiset julkisen vallan velvollisuudet.

Yksilön oikeus toimeentuloturvaan työttömyyden tai muun sosiaalisen riskin toteutuessa on yksi hyvinvointivaltion peruseriaaiteista. Oikeus toimeentuloturvaan on perustuslaissamme turvattu sosiaalinen perusoikeus.<sup>101</sup> PL 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentuloon muun muassa työttömyyden perusteella.

Työttömyysturvan kannalta keskeisin perusoikeussäännös lieneekin juuri PL 19.2 §, joka turvaa oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta. Kyseessä on subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Perustuslakivaliokunta on korostanut 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momenttiin. Tämän johdosta 2 momentin mukaisissa tilanteissa, kuten työttömyydessä, toimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin viimesijaisesta turvasta.<sup>102</sup> Työttömyysturvalain säännökset kattavat PL 19.2 §:ssä edellytetyn toimeentulon turvaamisen työttömyyden ajalta. Yleisesti toimeentuloturva koskevaa säännöstä pidetään oikeellisenä, jos se vastaa aineelliselta sisällöltään perus- ja ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden asettamia vaatimuksia.<sup>103</sup>

Ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä on turvattu perustuslain 6 §:ssä. PL 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvien syiden perusteella.<sup>104</sup> Työttömän kannalta merkitykselliseksi perusoikeudeksi voi muodostua myös PL 9 §:ssä turvattu oikeus valita asuinpaikkansa. Esimerkiksi pohjoismaisen työvoimapalvelumallin on katsottu olevan sopusoinnussa PL 9 §:n kanssa, koska työnhakuvelvollisuuden täyttäminen ei edellyttäisi sitä, että työnhakija muuttaa asuinpaikkaansa.<sup>105</sup> Työnhakijaa ei siten voida velvoittaa muuttamaan asuinpaikkaansa parempien työnhakumahdollisuuksien vuoksi.

### *3.3.1 Velvoittavan työttömyysturvan perustuslainmukaisuus*

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut työttömyysturva-oikeutta koskevia muutoksia perustuslain 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan, 18 §:n oikeutta työhön sekä 6 §:n yhdenvertaisuutta

---

<sup>101</sup> Lähteenmäki 2020, s. 662.

<sup>102</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 10.

<sup>103</sup> Arajärvi 2002, s. 4.

<sup>104</sup> Säännöksessä mainitaan sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, vakaumus, uskonto, terveydentila, mielipide, vammaisuus tai muu henkilöön liittyvä syy. Näiden syiden perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan.

<sup>105</sup> HE 167/2021 vp, s. 92.



koskevien perusoikeussäännösten kannalta.<sup>106</sup> Perustoimeentulon turvaan tehdyissä heikennyksissä on yleensä ollut kyse saamisedellytysten tiukentamisesta tai etuuden tason laske-  
misesta. Turvan saamisedellytysten tiukentamiseen kuuluvat vaatimukset uusista vastasuorituksista turvan saamisen edellytyksenä sekä niihin liittyvät aiempaa ankarammat seuraamukset silloin, kun vastasuoritus laiminlyödään.<sup>107</sup> Vastasuorituksen vaatimista edellyttäviä heikennyksiä on tehty etenkin työttömyysturvaan. Seuraamukset vastasuorituksen laiminlyönnistä ovat olleet korvauksettomia määräaikoja eli karensseja.<sup>108</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ettei hallitusmuoto estänyt asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan työttömyys on sosiaalisena riskitilanteena sellainen, että sen myöntämiseen liittyvät ehdot voivat hyvin rakentua sen varaan, että henkilö itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka ovat viime kädessä omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Tuen saaminen on mahdollista kytkeä sellaisiin toimenpiteisiin osallistumiseen, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen.<sup>109</sup> Kyseinen linja on vakiintunut myöhemmissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa.

Uudemmassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt aikaisempaa enemmän huomiota siihen, että vastasuorituksen vaatimisen ja laiminlyönneistä aiheutuvien seuraamusten tulee pysyä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, kuten oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden sallimissa rajoissa. Nykyään perustuslakivaliokunta arvioikin tiukennusten perustuslainmukaisuutta hyväksyttävyytsvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen pohjalta.<sup>110</sup> Työttömyysturvan yhteydessä hyväksyttävänä on pidetty sellaisia vastasuorituksia, jotka toteuttavat perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.<sup>111</sup> Suhteellisuusvaatimuksen avulla on arvioitu etenkin vastasuorituksen laiminlyömiseen liittyvien sanktioiden perustuslainmukaisuutta.<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> PeVL 45/2017 vp, s. 2 ja 4.

<sup>107</sup> Huhtanen 2013, s. 176.

<sup>108</sup> Huhtanen 2013, s. 178.

<sup>109</sup> PeVL 17/1995 s. 2.

<sup>110</sup> PeVL 55/2016, s. 3.

<sup>111</sup> Huhtanen 2013, s. 179.

<sup>112</sup> Huhtanen 2013, s. 179.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin vaikutusten osalta perustuslakivaliokunta on tyytynyt toteamaan, että työllistymisen edistämistä ja työttömyysjaksojen lyhentämistä voidaan pitää säännöksen mukaisina tavoitteina.<sup>113</sup> Työttömyysturva-oikeuden kaventamisen arviointi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta on monimutkaisempaa. Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä ehtoja, jotka ovat olleet asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, millaisia työllistymistä edistäviä toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömän syyksi voidaan lukea.<sup>114</sup> Kuten edellä aktiivimallia koskevassa osioissa on esitetty, perustuslakivaliokunnan mukaan aktiivimallia koskeva uudistus oli perustuslain kannalta ongelmallinen, koska työttömän ei ollut yrityksistään huolimatta välttämättä mahdollista täyttää lain tarkoittamaa aktiivisuusvaatimusta.<sup>115</sup>

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin velvoite ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Ehdot voivat rakentua sen varaan, että henkilö itse myötävaikuttaa aktiivisesti toimiin, jotka edistävät hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Tämä tarkoittaa, että turvan saamisen ehdot voivat edellyttää tuen saajalta vastasuorituksia. Jos sanktiona käytetään etuuden epäämistä, tulee sen olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, millaisia työllistymistä edistäviä toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömän syyksi voidaan lukea.<sup>116</sup> Toimeentuloturva koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan saa sisältää perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastaisia elementtejä.<sup>117</sup>

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta nousee tärkeään sijaan etenkin nyt, kun työttömän asema on edellä käsitellyllä tavalla muutoksessa. PL 18 § asettaa julkiselle vallalle yksiselitteisesti veloitteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Voidaankin pohtia, missä määrin tätä nimenomaisesti julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta voidaan toteuttaa siten, että velvollisuus työllistymisestä siirretään pitkälti yksilön harteille. Yksilön aktiivisuutta korostavat muutokset ovat merkinneet vastuun siirtämistä yksilöille, kun julkinen valta jää enemmänkin neuvojan ja palvelujen tarjoajan rooliin. Työttömän on lisäksi itsenäisesti raportoitava hänelle asetettujen vaatimusten täyttämistä, kun

---

<sup>113</sup> PeVL 45/2017 vp s. 4.

<sup>114</sup> PeVL 2/2012 vp, s. 2.

<sup>115</sup> PeVL 45/2017 vp s. 5.

<sup>116</sup> PeVL 46/2002 vp, s. 2.

<sup>117</sup> Arajärvi 2002, s. 4.

julkinen valta toimii valvovana tahona ja asettaa mahdolliset sanktiot. Kuten Kotkas on todennut, yksilö ei saa ainoastaan osittaista valtaa päättää asioistaan, vaan häntä selkeästi vastuullisestaan.<sup>118</sup>

PL 18.2 § velvoittaa julkisen vallan edistämään työllisyyttä vain yleisellä tasolla, eikä säännös tarkoita velvollisuutta järjestää jokaiselle yksilölle työpaikka. On kuitenkin otettava huomioon PL 22 §:n mukainen julkisen vallan yleinen velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista.<sup>119</sup> Perusoikeuksien toteutumiseksi ja julkiselle vallalle asetettujen velvollisuuksien täyttymiseksi työllistymistä edistävien toimien tulisi siten olla tehokkaita. Niiden ei kuitenkaan tulisi tapahtua liiaksi muiden perusoikeuksien, kuten PL 19 §:n 2 momentin kustannuksella. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen mukaan vastikkeellisuus ei saa uhata perusoikeuksien turvaamaa oikeutta saada toimeentulonsa tietyllä perusteella.<sup>120</sup>

PL 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tässä oikeudessa on kyse enemmän negatiivisesta vapaudesta eli siitä, ettei lailla tai viranomaisten toiminnalla aseteta tarpeettomia esteitä toimeentulon hankkimiselle.<sup>121</sup> Käytännössä velvollisuus hakea ja vastaanottaa työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä taloudellisen tuen lakkauttamisen uhalla voi johtaa siihen, että henkilö ”joutuu” hankkimaan toimeentulonsa sellaisella työllä, jota hän ei ole itse omasta tahdostaan valinnut. Työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:n mukaisen ammattitaitosuojan myötä henkilöllä on kolmen kuukauden ajan oikeus kieltäytyä hänen koulutustaan ja työkokemustaan vastaamattomasta työstä. Tämän jälkeen työttömän on vastaanotettava myös hänen koulutustaan ja työkokemustaan vastaamatonta työtä, jos työ hänelle muutoin soveltuu.<sup>122</sup>

Lavapuron mukaan valtiosääntöoikeudellisena linjana on etukäteen tehty hiljainen oletus siitä, että perusoikeudet ovat viime kädessä alisteisia niille päämäärille, joita lainsäätäjät katsoo tarpeelliseksi edistää valitsemillaan keinoilla.<sup>123</sup> Kuten edellä on esitetty, useissa työttömyysturvan ehtoja koskevissa hallituksen esityksissä tavoitteeksi on julistettu aktiivisuuden

---

<sup>118</sup> Kotkas 2012, s. 1195.

<sup>119</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s. 85.

<sup>120</sup> Stakes 2006, s. 88.

<sup>121</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2011, s. 85.

<sup>122</sup> Ks. esim. TE-palvelut 2016. TE-toimiston ohjeistuksen mukaan työtarjous on velvoittava, vaikka hakija ei olisi kiinnostunut työtarjouksesta tai hän ei omasta mielestään täytä työpaikan vaatimuksia.

<sup>123</sup> Lavapuro 2010, s. 7.

ja sen myötä työllisyyden lisääminen. Työllisyyttä pidetään sellaisena taloudellisena ja moraalisenä hyveenä, jonka saavuttamisella voidaan perustella muutoin vastustusta herättäviä uudistuksia.<sup>124</sup>

### 3.4 Työttömän toimeentuloa turvaavat etuudet

Suomalaista sosiaaliturvalainsäädäntöä on yleisesti moitittu liian monimutkaiseksi ja vaikeatajuiseksi. Sen on sanottu sisältävän päällekkäisiä tukimuotoja ja jättävän aukkoja sekä kannustinloukkuja.<sup>125</sup> Kuitenkin ehdotuksia sosiaaliturvalainsäädännön yksinkertaistamisesta on luonnehdittu jopa populistisiksi.<sup>126</sup> OECD:n mukaan Suomen työttömyysturvajärjestelmä on varsin tehokas etuuksien kattavuuden ja riittävyyden kannalta. Työttömyysturvajärjestelmän suurin haaste on tarjota riittävä taloudellinen turva ilman että se vaarantaa työnteon kannustimia.<sup>127</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kuitenkin todennut, että Suomen sosiaaliturvan taso on liian alhainen. Komitean mukaan työmarkkinatuen ja muiden ratkaisussa mainittujen etuuksien taso on riittämätön edunsaajien perustarpeiden turvaamiseksi.<sup>128</sup>

Jotta työtön voi ylipäänsä saada työttömyysetuutta, hänen tulee täyttää työttömyysturvalain 2 luvun mukaiset työttömyysetuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää TTL 2 luvun 1 §:n mukaan rekisteröitymistä työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon, työnhaun voimassaoloa ja kokoaikatyön hakemista. Työttömyysetuuteen ei ole oikeutta silloin, kun työtön ei voi täyttää näitä edellytyksiä. Näin ollen TTL 3 luvun 3 §:n nojalla työkyvyttömällä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. TTL 2 luvun 10 §:n mukaan myöskään päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, ja rajoitus koskee myös opiskelun lomajaksoja.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 § sisältää tarkemmat säännökset työnhaun käynnistämisestä ja voimassaolosta. Säännöksen 2 momentin mukaan työnhakijan on muun muassa asioitava työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa viranomaisen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla sekä ilmoitettava työllistymissuunnitelmansa toteuttamisesta, jotta hänen työnhakunsa pysyy voimassa.

---

<sup>124</sup> Julkunen 2013, s. 41.

<sup>125</sup> Koulu 2014, s. 21. Koulun mukaan sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus on osin väistämätöntä, koska useat etuudet ovat yksilökohtaisia ja tarveharkintaan sidottuja.

<sup>126</sup> Koulu 2014, s. 245.

<sup>127</sup> OECD 2016, s. 19–20.

<sup>128</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea 2016, s. 13.

Työttömyysturva-asioiden muutoksenhakulautakunta katsoi ratkaisussaan 2834/7/T työnhakijan työnhaun voimassaolon lakaneen, kun hakija ei ollut toiminut työvoimatoimiston ohjeistuksen mukaisesti. Ohjeistuksen mukaan hakijan olisi tullut käydä vahvistamassa verkossa tapahtunut työnhaun uusiminen henkilökohtaisesti työvoimatoimistossa seitsemän päivän sisällä. Valituksen mukaan tätä ei ollut kerrottu selvästi internet-sivuilla. Ohjeistus oli löytynyt työvoimatoimiston verkkopalvelun käyttöehdoista.<sup>129</sup>

Työttömyysturvalaissa on lisäksi asetettu alle 25-vuotiaille nuorille erillisiä vaatimuksia koulutukseen hakeutumisesta työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. TTL 2 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan alle 25-vuotiaan nuoren on tullut hakea edellisessä syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa, jos hän ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

TTL 1 luvun 2 §:n mukaan työttömyyden aikana työttömän työnhakijan perustoimeentulo turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Työttömyysturvalain II osassa säädetään työttömyyspäivärahasta. TTL 5 luvun 1 §:n mukaan työttömyyspäiväraha myönnetään ansiopäivärahana tai peruspäivärahana. Työmarkkinatukea koskevat säännökset löytyvät puolestaan TTL III osasta. Työmarkkinatukea saavat muun muassa ilman työkokemusta olevat, eli juuri työmarkkinoille tulevat henkilöt ja pitkäaikaistyöttömät.<sup>130</sup>

TTL 1 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, kehittää ja ohjaa sosiaali- ja terveysministeriö. Työvoimapolitiittisista asioista vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut oman ohjeistuksensa TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa.<sup>131</sup> Saman 4 §:n 2 momentin mukaan työttömyysturvan toimeenpano jakautuu ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaisia (603/1984) tarkoitetuille työttömyyskassoille sekä peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osalta Kansaneläkelaitokselle.

Toimeentuloturvan etuuksien taso voi määräytyä vaihtoehtoisten peruseriaatteiden mukaan, joista ansiopäiväraha määräytyy ansaintaperiaatteen mukaan ja peruspäiväraha tai työmarkkinatuki tasakorvauseriaatteen mukaan. Ansaintaperiaatteeseen perustuvat etuudet

---

<sup>129</sup> Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisu 2834/7/T.

<sup>130</sup> Tuori – Kotkas 2016 s. 24.

<sup>131</sup> TEM/2414/03.01.04/2018.

määräytyvät aikaisempien tulojen mukaan ja tähtäävät siten saavutetun kulutustason ylläpitämiseen. Tasakorvausperiaatetta noudatettaessa etuus maksetaan yhtä suurina kaikille siihen oikeutetuille. Tarveperiaatteen ohella osin myös tasakorvausperiaatteen mukaan määräytyvät etuudet pyrkivät turvaamaan ainoastaan vähimmäistoimeentulon.<sup>132</sup> TTL 7 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työmarkkinatukea koskee tarveharkinta ja siihen on oikeus henkilöllä, joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Yhteinen periaate kaikille työttömyys-turvaetuuksille on, että omasyinen työttömyys tai itse aiheutettu työttömyyden pitkittyminen johtaa etuuden menettämiseen toistaiseksi tai määräajaksi.<sup>133</sup>

Laki toimeentulotuesta (1412/1997, toimeentulotukilaki) sisältää säännökset toimeentulotuesta, joka lain 1 §:n mukaan on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Sillä turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Nykyisin toimeentulotukea haetaan Kansaneläkelaitokselta toimeentulotukilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaisesti. Toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirrettiin kunnilta Kelan tehtäväksi vuonna 2017.<sup>134</sup> Toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella tuen tarpeessa olevalla on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän ei voi saada toimeentuloa muulla tavoin, kuten ansiotyöllä tai muiden etuuksien avulla. Saman lainkohdan 2 momentissa todetaan, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan.

Tällä on oletettavasti tarkoitettu etenkin toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädettyä velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Toimeentulotukea hakevalla 17–64-vuotiaalla henkilöllä on velvollisuus ilmoittautua työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, ellei jokin lainkohdassa määritellyistä poikkeustilanteesta sovellu häneen. Vuonna 2000 katsottiin tarpeelliseksi lisätä toimeentulotukilakiin säännös, jonka nojalla toimeentulotukiviranomainen voi aina velvoittaa työttömän toimeentulotukiasiakkaan ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon.<sup>135</sup> Toimeentulotukilain 2a §:n tavoitteena on kannustaa asiakasta osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin ja työllistymään. Kun henkilö hakee toimeentulotu-

---

<sup>132</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 19 ja 23. Muita peruseriaatteita etuuksien määräytymiselle ovat tarveperiaate ja täyden korvauksen periaate. Tarveperiaatetta noudatetaan tietyissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuksessa, joka on viimesijainen toimeentuloturvan muoto. Täyden korvauksen periaatetta noudatetaan esimerkiksi vakuutuskorvauksissa (Tuori – Kotkas 2016, s. 19).

<sup>133</sup> Douglas ym. 2011, s. 1–2.

<sup>134</sup> HE 358/2014 vp, s. 1 ja 21. Kunnat vastaavat yhä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä toimeentulotukilain 14 a §:n 2 momentin nojalla.

<sup>135</sup> HE 184/2000 vp, s. 19.

kea ensimmäistä kertaa, selvitetään hänen mahdollisuutensa saada toimeentulotukeen nähden ensisijaisia etuuksia. Häntä myös kehoitetaan hakemaan näitä etuuksia ja ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon.<sup>136</sup>

Toimeentulotukilain 2 luvun 10 § sisältää säännökset toimeentulotukea saavan perusosan alentamisesta. 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos henkilön toimeentulotuen tarpeen katsotaan aiheutuvan yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta kieltäytymisestä ilman perusteltua syytä, tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. 10 §:n 3 momentti mahdollistaa perusosan alentamisen enintään 40 prosentilla. Säännöksen 4 momentin mukaan perusosan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä se saa muutoinkaan olla kohtuutonta.

Toimeentulotukilain 5 luvun 24 § sisältää säännökset toimeentulotukea koskevasta muutoksenhausta. Kyseisen 24 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen antamaan toimeentulotukea koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta hallintolain säännösten mukaisesti. Edelleen 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Toimeentulotukilain 24 §:n 3 momentin nojalla hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Toimeentulotukea koskeva päätös voi siten päättyä lopulta KHO:n arvioitavaksi.

On mahdollista, että samaan henkilöön kohdistetaan taloudellisia sanktioita sekä työttömyysetuuden että toimeentulotuen kohdalla. Mikäli työttömän työttömyysturvaetus lakautetaan, hän saattaa joutua turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen.<sup>137</sup> Työstä kieltäytyminen ilman pätevää syytä johtaa TTL 2 a luvun 4 §:n nojalla työttömyysetuusoi-keuden keskeytymiseen ja samoin se voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa Dnro 01031/07/6101 oli kyse muun ohella siitä, voitiinko työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen henkilön toimeentulotuen perusosaa

---

<sup>136</sup> HE 184/2000 vp, s. 42. Ensisijaisia etuuksia toimeentulotukeen nähden ovat lähtökohtaisesti kaikki muut toimeentuloa turvaavat etuudet. Hallituksen esityksessä mainitaan työmarkkinatuki ja asumistuki.

<sup>137</sup> Pajukoski 2012, s. 233–235. Vastoin alkuperäistä tarkoitustaan toimeentulotuki täydentää usein pitkäaikaisesti ensisijaisten etuuksien, kuten työttömyysturvan, varassa olevien toimeentuloturva (HE 358/2014 vp, s. 13).

alentaa hänelle aiemmin asetetun työssäoloehdon perusteella. Hallinto-oikeus otti huomioon kesäkuussa 2006 annetusta työssäoloehdosta kuluneen ajan, kun se katsoi, ettei työstä irtisanoutumista voitu enää elokuussa 2007 rinnastaa toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen.<sup>138</sup>

### 3.5 Työllistymissuunnitelma ja sopimuksellisuuden elementit

Nykyisen lainsäädännön mukaan työttömän on osallistuttava häntä velvoittavien suunnitelmien tekemiseen ja toteutettava niitä. Se, millaisia suunnitelmia työttömältä edellytetään, riippuu hänen elämäntilanteestaan ja palveluntarpeestaan. Sopimuksellisuus ja erilaiset sopimukset ovat olleet osa suomalaista sosiaaliturvaa jo viimeisten vuosikymmenten ajan. Sopimuksia – tai ainakin sopimuksen kaltaisia suunnitelmia ja muita järjestelyjä – tehdään julkisen vallan ja yksityisten henkilöiden välillä jatkuvasti.<sup>139</sup> Sopimuksellisuuden ilmiö on osa myös työttömyysturvajärjestelmäämme erilaisten julkisen työvoimapalvelu- ja työttömyysturvalainsäädännön sisältämien suunnitelmien myötä.<sup>140</sup>

Suunnitelmat on otettu aktivointipolitiikan konkreettisiksi välineiksi.<sup>141</sup> Työttömyysturvan sopimuksellisuus onkin huomion arvioinen esimerkki siitä, miten työnhakijalle näkökulmasta riippuen siirretään tai annetaan vastuuta. Työnhakija on vastuussa suunnitelmassa asetettujen velvoitteiden täyttämisestä ja hänen mahdollisuuttaan tosiasiallisesti neuvotella niistä voidaan pitää rajallisina lainsäädännön ohjatessa tarkkaan sitä, mitä työllistymissuunnitelman tulee pitää sisällään. Työllistymissuunnitelma on lisäksi nostettu merkittävään asemaan uudessa pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa.

Työttömän kannalta merkittävä suunnitelma on etenkin työllistymissuunnitelma, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Lain 2 luvun 7 §:n mukaan työllistymissuunnitelma on nimensä mukaisesti suunnitelma, jossa työtön ja TE-toimisto sopivat muun ohella työnhakuun liittyvistä tavoitteista ja työllistymistä edistävästä palveluista. Valtioneuvoston asetuksen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 5 §:n mukaan suunnitelman osapuolten tulee hyväksyä ja allekirjoittaa suunnitelma. Hallituksen esityksen mukaan allekirjoittamisella on haluttu korostaa suunnitelman sopimusluonnetta ja sitouttaa osapuolet

---

<sup>138</sup> Oulun HAO 01031/07/6101.

<sup>139</sup> Kalliomaa-Puha 2009, s. 343–344.

<sup>140</sup> Kotkas 2012, s. 1188.

<sup>141</sup> Keskitalo 2013, s. 62.



sen toteuttamiseen. Allekirjoittaminen vaikuttaa myös työttömyysturvaoikeuteen.<sup>142</sup> Uuden JTYPL 2 luvun 12 §:n mukaan työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakijan työnhakuvelvollisuus ja muita työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen liittyviä toimia, joiden tavoitteena on nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Työttömällä voi olla velvollisuus aktivointisuunnitelman laatimiseen, mikäli henkilö täyttää kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) annetun lain 3 §:n mukaiset edellytykset. Säännöstä sovelletaan työttömään, alle 25-vuotiaaseen työmarkkinatukeen oikeutettuun tai toimeentulotukea saavaan henkilöön lukuisilla lisäedellytyksillä muun ohella siitä, kauanko henkilö on saanut työttömyysturvaa tai toimeentulotukea ja mitä muita palveluita hänelle on annettu. Laissa asetettujen edellytysten täytyessä henkilö on lain 10 §:n nojalla velvollinen osallistumaan aktivointisuunnitelman laatimiseen. Lain 2 §:n 1 kohdan mukaan aktivointisuunnitelma on TE-toimiston, kunnan ja suunnitelman kohteena olevan henkilön yhdessä laatima suunnitelma, joka laaditaan pitkään työttömänä olleelle henkilölle hänen työllistymisedellytystensä ja elämänhallintansa parantamiseksi. Myös aktivointisuunnitelmaa koskee vaatimus allekirjoittamisesta. Aktivointisuunnitelman tulee kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 4 momentin mukaan olla henkilön, TE-toimiston ja asianomaisen kunnan allekirjoittama.

Työllistymissuunnitelman tekemiseen liittyvistä sanktioista säädetään työttömyysturvalain 2 a luvun pykälissä 9–12. Työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jättäminen, sen laatimisesta kieltäytyminen tai työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti johtavat työttömyysetuuden menettämiseen määräaikaisesti. Samat sanktiot koskevat myös henkilöitä, jotka kieltäytyvät aktivointisuunnitelman laatimisesta tai eivät osallistu sen mukaisiin aktivointitoimiin. Jos aktivointisuunnitelman laatimiseen velvoitettu henkilö kieltäytyy suunnitelman laatimisesta, työttömyysetuuden lakkaamisen lisäksi hänen toimeentulotukensa perusosan suuruutta voidaan alentaa 20 tai enintään 40 prosenttia toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 3 kohdan tai 2 momentin 1 kohdan nojalla. Kyse on viimesijaisen taloudellisen etuuden pienentämisestä, jota voidaan tosin toimeentulotukilain 10 §:n mukaan tehdä usealla muullakin etuuden hakijan riittämättömään toimintaan liittyvällä perusteella.

Toukokuussa 2022 voimaan tulevassa TTL 2 a luvun 12 §:ssä säädetään tarkemmin pätevistä syystä jättää toteuttamatta työllistymissuunnitelmaa. Työtön voi siis jättää toteuttamatta hänelle laadittua suunnitelmaa ilman haitallisia seurauksia, mikäli hänellä on siihen

---

<sup>142</sup> HE 274/2009 vp, s. 47.

lain mukaan pätevä syy. Suunnitelman tarkoituksenmukaisuudella tulisi olla keskeinen merkitys arvioitaessa pätevää syytä. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon hakijan koulutus, osaaminen ja työkokemus, työmarkkinatilanne alueella sekä työllistymismahdollisuudet.<sup>143</sup>

Vaikka laeissa puhutaan suunnitelmista, niin kyseisiin suunnitelmiin liittyy useita sopimuksen kaltaisia elementtejä.<sup>144</sup> Esimerkiksi työllistymissuunnitelmassa sovitaan työllistymistä edistävästä toimenpiteistä sekä erilaisista tehtävistä, joita työttömän on suoritettava. Suunnitelmaehdotus voi olla TE-toimiston tai työttömän itsensä tekemä, mutta ehdotetun suunnitelman hylkääminen johtaa työnhaun katkeamiseen TE-toimistossa.<sup>145</sup> Suunnitelmat on myös allekirjoitettava, jotta ne virallisesti tulevat voimaan. Allekirjoittamista käytetään yleisesti sopimusten vahvistamiseen.

Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan siirtymisen myötä pelkästään työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen tai työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin osallistuminen ei ole riittänyt. Työttömän edellytetään lisäksi ottavan aktiivisesti osaa työllistymis- tai aktivointisuunnitelman laatimiseen. Suunnitelman ja siihen liittyvän sanktion avulla tavoitellaan sitä, että työtön työnhakija toimii aktiivisemmin oman työllistymisensä eteen. Suunnitelmilla on vahva moraalisen veloitteen ulottuvuus, jonka nojalla yksilö pyritään sitouttamaan työnhakuun ja muihin toimenpiteisiin. Kotkas tiivistää, että työttömyysturvaan liittyvien suunnitelmien sopimuksellisuus, eli niiden sisällöstä sopiminen ja allekirjoittaminen, tarjoaa vallitsevalle aktivointipolitiikalle, vastuullistamiselle ja sanktioille moraalisen legitimaation.<sup>146</sup>

Jos työtön työnhakija ei onnistu työllistymissuunnitelman täyttämässä, hänen etuutensa lakkautetaan. Kotkaksen mukaan tämä voi helposti johtaa siihen, että työttömyyden katsotaan johtuvan työttömien riittämättömistä työnhakutaidoista, mikä vie huomiota pois työmarkkinoiden toimimattomuudesta. Tämä voi johtaa työttömien leimautumiseen, koska työttömyys nähdään itseaiheutettuna.<sup>147</sup>

Kalliomaa-Puhan mukaan sopimuksellinen lähestymistapa voidaan nähdä hallinnollisen valankäytön uutena muotona. Sopimukset ja aktivointiin liittyvät suunnitelmat perustuvat läh-

---

<sup>143</sup> HE 167/2021, vp, s. 12.

<sup>144</sup> Kotkas 2012, s. 1188.

<sup>145</sup> TE-palvelut, 2021.

<sup>146</sup> Kotkas 2012, s. 1193–1196.

<sup>147</sup> Kotkas 2010, s. 177.

tökohtaisesti viranomaisen ja yksityisen väliseen neuvotteluun ja yhteistyöhön. Tästä huolimatta neuvotteluasetelma on epätasa-arvoinen, eivätkä sopimuksen oikeudelliset edellytykset siten täyty.<sup>148</sup> Myös Kotkas on tullut siihen johtopäätökseen, ettei suunnitelmia voida pitää yksityisoikeudellisina sopimuksina, vaan kyse on lähinnä sopimusten retoriikasta. Suunnitelman laatiminen ei ole vapaaehtoista niin viranomaisen kuin työttömänkään osalta, ja vapaaehtoisuus kuuluu yleisesti sopimuksen määritelmään.<sup>149</sup> Voidaan lisäksi huomauttaa, että käytännössä yksilön on toki mahdollista olla tekemättä tai noudattamatta mitään suunnitelmaa ilman lain mukaista pätevää syytäkin. Laiminlyönnin johdosta ei voine ryhtyä muihin toimenpiteisiin, kuin työttömän taloudellisten etuuksien lakkauttamiseen. Kanteen nostaminen sopimusrikkomuksen perusteella tuskin menestyisi, vaikka työnhakija laiminlöisi velvoitteidensa toteuttamisen.

### **3.6 Työvoimapoliittisen lausunnon merkitys**

Työttömyysturvalain V osan 11 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan Kelan ja työttömyyskassan on työvoimapoliittisessa asiassa ennen päätöksen tekemistä pyydettävä työvoimapoliittinen lausunto. Työvoimapoliittisesta lausunnosta on säädetty työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan lausunto sisältää tiedon hakijan työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, kuten työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä sekä etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä.

TTL 11 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan lausunto annetaan työnhakijalle tiedoksi työttömyysetuutta koskevan päätöksen yhteydessä tai erikseen hakijan pyynnöstä. Työvoimapoliittisessa lausunnossa todetaan, onko hakija oikeutettu työttömyysetuuteen. Jos hakija haluaa tietää, mihin lausunto perustuu, hänen tulee olla yhteydessä TE-toimistoon tai työttömyysturvaneuvontaan.<sup>150</sup> TE-toimiston ohjeistus viittaa siihen, että lausunto ei annettaessa sisällä tarkempia perusteluja siitä, miksi työvoimapoliittiset edellytykset hakijan kohdalla ovat tai eivät ole täyttyneet. Hakijan tulee erillisellä yhteydenotolla pyytää lausuntonsa perustelut TE-toimistolta.

TTL 1 luvun 4 §:n 3 momentista ilmenee, että TE-toimiston antama lausunto työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä on Kelaa ja työttömyyskassaa sitova. Työttömyysetuuden maksaja ei siis voi etuuspäätöstä tehdessään poiketa TE-toimiston

---

<sup>148</sup> Kalliomaa-Puha 2009, s. 348.

<sup>149</sup> Kotkas 2012, s. 1190.

<sup>150</sup> TE-palvelut 2022.

antamasta lausunnosta. Käytännössä tämä tarkoittanee myös sitä, että työttömyysetuuden maksaja ei arvioi työvoimapoliittisen lausunnon oikeellisuutta. Kela tai työttömyyskassa voi kuitenkin pyytää TE-toimistoa täydentämään puutteellista lausuntoa TTL 11 luvun 4 §:n 3 momentin nojalla. Lisäksi lausunnon kohteena oleva henkilö voi itse toimittaa tilanteestaan lisäselvitystä TE-toimistolle, joka voi sen pohjalta muuttaa lausuntoa. TE-toimisto voi käsitellä työvoimapoliittisen lausunnon uudelleen, jos lausunnon kohteena olevalla henkilöllä on esittää asian käsittelyyn liittyvää uutta tietoa.<sup>151</sup>

Hallintolain (434/2003, HL) 45 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan päätöksiä ovat hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Päätöksinä pidetään myös hakemuksesta annettuna ennakkotietoja ja -ratkaisuja.<sup>152</sup> Apulaisoikeuskansleri on kuitenkin todennut, ettei työvoimapoliittinen lausunto ole hallintolaissa tarkoitettu päätös. Näin ollen hallintolain säännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta eivät koske lausuntoja. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisemassa asiassa uusi, aiemman työvoimapoliittisen lausunnon kumonnut kielteinen lausunto voitiin antaa ilman työnhakijan suostumusta. Työnhakijaa on kuitenkin HL 34 §:n nojalla kuultava ennen uuden lausunnon antamista.<sup>153</sup>

Työ- ja elinkeinotoimisto siis tutkii hakijan työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset ja antaa työvoimapoliittisen lausunnon etuuden maksajalle työttömyysetuutta koskevan päätöksen tekemistä varten. Lausunto on päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka sisältää tosiasiallisesti työttömyysetuuteen liittyvän ratkaisun työnhakijan oikeudesta etuuteen.<sup>154</sup> TTL 12 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan työvoimaviranomaisen antamaan sitovaan lausuntoon ei saa hakea muutosta valittamalla. Lausunto voi kuitenkin tulla muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun Kelan tai työttömyyskassan antamaan työttömyysetuuspäätökseen haetaan muutosta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin mukaan työvoimapoliittisten lausuntojen ja hallintolaissa tarkoitettujen päätösten perusteluille tulisi asettaa samat vaatimukset. Perusteluilla on merkitystä erityisesti silloin, kun työvoimapoliittinen lausunto on työnhakijalle kielteinen ja hänellä ei katsota olevan oikeutta työttömyysetuuteen.<sup>155</sup>

Asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteluilla on keskeinen merkitys ja hänen on saatava tietää, minkä seikkojen perusteella häntä koskeva ratkaisu on tehty.<sup>156</sup> Siitä huolimatta, että

---

<sup>151</sup> TE-palvelut 2022.

<sup>152</sup> HE 72/2002 vp, s. 98.

<sup>153</sup> OKV/663/1/2019.

<sup>154</sup> OKV/93/1/2019.

<sup>155</sup> OKV/93/1/2019.

<sup>156</sup> HE 72/2002 vp, s. 100.

työvoimapolitiittisia asioita koskevat päätökset perustuvat tosiasiallisesti täysin työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan, se ei ole muutoksenhakuprosessissa päätöksen tehneen virkamiehen asemassa eikä sillä siten ole oikeutta valittaa vastaisesta päätöksestä. Työ- ja elinkeinotoimiston prosessuaalinen asema on työttömyysturva-asioiden muutoksenhaun tunnusomainen piirre.<sup>157</sup> Työvoimapolitiittisen lausunnon merkitystä työttömyysturvan muutoksenhaussa käsitellään laajemmin jäljempänä.

Työvoimapolitiittisella lausunnolla on keskeinen vaikutus asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Vaikka työvoimapolitiittinen lausunto ei ole hallintolain tarkoittama päätös, HL 1 §:ssä säädettyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamista ja edistämistä koskevat periaatteet velvoittavat viranomaista huolellisuuteen kaikissa asian käsittelyvaiheissa. Samoin hallintolain 7 §:ssä säädettyä asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuutta koskevat periaatteet velvoittavat viranomaisia. Näin ollen työvoimapolitiittisen lausunnon tulee olla sisällöltään oikea ja asianmukaisesti sekä riittävästi perusteltu.<sup>158</sup>

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista on annettu myös erillinen työ- ja elinkeinoministeriön asetus 1556/2016. Asetuksen 1 §:n mukaan työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun lausunnon antamiseksi tarpeellinen selvitys on saatu tai kun määräaika selvityksen antamiselle on päättynyt.

Määräajan noudattamiseen on liittynyt oikeusturvaongelmia. Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on ratkaistu useita kanteluita, joissa kanneltiin ensisijaisesti työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästymisestä. Suurimmassa osassa kanteluita seuranneista ratkaisuksista todettiin, että lausunnon antaminen oli kestänyt yli asetuksessa säädetyn määräajan. TE- toimistot vetosivat selvityksissään usein tehtävien aiheuttamiin ruuhkiin ja henkilöstövaihdoksiin, joita ei vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan voida pitää hyväksyttävänä syinä lakisääteisten enimmäisaikojen ylittämiseen. Vuosina 2016–2018 toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli niin suuri, että apulaisoikeusasiamies päätti ottaa yleisellä tasolla tutkittavakseen työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyajat.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Goebel ym. 2021, s. 149.

<sup>158</sup> OKV/1283/10/2020.

<sup>159</sup> EOAK/6648/2018. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin totesi selvityksensä perusteella, että TE-toimistot pystyvät antamaan työvoimapolitiittiset lausunnot asetuksessa säädetyn määräajan sisällä. Toimenpiteille ei nähty aihtta.

## 4 TYÖTTÖMÄN OIKEUSTURVA

### 4.1 Kansainvälinen perusta

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999, EIS) 6 artikla sisältää sopimukseen sitoutuneita valtioita velvoittavat säännökset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. EIS 6 artiklan 1 kohdassa määrätään muun ohella, että jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Euroopan ihmisoikeussopimusta sovelletaan oikeudenkäynteihin, joissa on kyse yksityisluonteisista oikeuksista tai velvollisuuksista päättämisestä, ja 6 artiklaa voidaan siten soveltaa myös hallintoprosessiin.<sup>160</sup> Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien vahvistumisen sekä perusoikeusuudistuksen myötä myös kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia tuli vahvistaa. Tavoitteena on ollut yksilöiden välisen tosiasiallisen tasa-arvon lisääminen hallinto- ja tuomioistuinprosesseissa.<sup>161</sup>

### 4.2 Työttömyysturvan muutoksenhakujärjestelmä

Edellä esitetyn perusteella voitaneen perustellusti todeta, että aktiivisuus on paitsi työvoimapolitiittinen tavoite myös suoraan yksilöön kohdistuva vaatimus, jonka rikkomisesta seuraa sanktioita. Tämän jälkeen voidaan esittää kysymys siitä, mitä keinoja työttömällä on käytettävissään, jos viranomainen on katsonut, että hänen aktiivisuutensa ei ole ollut riittävää. Mäenpään mukaan oikeusturvalla hallintotoiminnassa tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä suhteessa. Yksityisen oikeuksia turvataankin suhteessa viranomaisten toimintaan.<sup>162</sup>

Sosiaaliset oikeudet ovat materiaalisia oikeuksia, joiden toteutumista turvataan menettelyllisin oikeuksin. Menettelyllisiin oikeuksiin kuuluu muutoksenhaku.<sup>163</sup> Suomessa oikeus oikeusturvaan on turvattu perustuslain 21 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. PL 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun

---

<sup>160</sup> Ervo 2008, s. 3.

<sup>161</sup> Pajukoski 2013, s. 239.

<sup>162</sup> Mäenpää 2021, s. 411.

<sup>163</sup> Pajukoski 2013, s. 239.

riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 2 momentin mukaan lailla turvataan oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, kuten myös oikeus tulla kuulluksi sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Oikeusturvakeinoilla on korjaava tehtävä tilanteessa, jossa viranomaisen laiminlyö oikeuden tai edun toteuttamisen.<sup>164</sup> Koska toimeentuloturvasta on säädetty perustuslaissa, muutoksenhakujärjestelmän taustalla vaikuttaa myös perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen.<sup>165</sup>

Työttömyysturvalain 12 luku sisältää muutoksenhakua koskevat säännökset. TTL 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan Kelan tai työttömyyskassan päätökseen tyytymätön saa hakea päätökseen muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta. Edelleen 1 §:n 1 momentin mukaan työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta vakuutusosoikeudelta, mutta vakuutusosoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. 2 momentin mukaan valituskirjelmä tulee toimittaa Kelaan tai työttömyyskassaan 30 päivän kuluessa siitä, kun valittaja on saanut tiedon päätöksestä.

Aikaisemmin ensimmäinen muutoksenhakuaste työttömyysturva-asioissa oli työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta yhdistyivät sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi 1.1.2018. Nykyisin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (SAMU) käsittelee Kelan ja työttömyyskassojen antamista työttömyysturvapäätöksistä tehdyt valitukset.<sup>166</sup> Sen toiminnasta säädetään laissa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006). Käytännössä yhdistyminen toteutettiin siten, että työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta lakkautettiin ja se sulautettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan.<sup>167</sup> Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia ei yleisessä kielenkäytössä kutsuta tuomioistuimiksi. Niistä puhutaan lainkäyttöä harjoittavina viranomaisina, joilta haetaan muutosta toimeentuloturvaan koskevista asioista etuuskäytävien tahon päätöksiin.<sup>168</sup>

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaan lautakunnan lainkäyttötoimintaa johtavat pää- ja sivutoimiset puheenjohtajat, jotka toimivat tuomarin vastuulla. Lisäksi lautakunnassa toimii lakimiesjäseniä. Lain 3 §:n 4 momentin

---

<sup>164</sup> Mäenpää 2021, s. 411

<sup>165</sup> Goebel ym. 2021, s. 2.

<sup>166</sup> Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta 2021.

<sup>167</sup> HE 74/2017, s. 4.

<sup>168</sup> Vaitoja 2016, s. 13.

mukaan lautakunnan työttömyysturvaa käsitteleviin jaostoihin nimitetään kuusi jäsentä. Kuudesta jäsenestä puolet on nimitettävä työnantajyhdistysten keskusjärjestöjen ja puolet työntekijöiden ja toimihenkilöiden keskusjärjestöjen ehdotuksesta. Työttömyysturva-asioiden muutoksenhaussa käytetään siten asiantuntijajäseniä, joiden tulee lain 3 §:n 4 momentin mukaan olla työelämää ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia.

Muutoksenhakulautakunnat ovat yleisesti kärsineet huonosta maineesta lainkäyttäjänä, vaikka niiden käsittelemät asiamäärät ovat huomattavia. Myös oikeustieteen tutkimuksen on väitetty suhtautuvan välinpitämättömästi sosiaaliturvan muutoksenhakuun ja erityisesti muutoksenhakulautakuntiin.<sup>169</sup> Koulu on tutkimuksessaan tarkastellut sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntien lainkäyttöä. Tarkastelu osoitti lautakuntajärjestelmässä sekä rakenteellisia että toiminnallisia epäkohtia. Menettelyn havaittiin olevan pelkästään kirjallista ja nojaavan poikkeuksellisen vahvasti virallisperiaatteeseen. Yhteydenpito asianosaisiin ja heidän osallistuttamisensa prosessiin havaittiin puutteelliseksi, minkä vuoksi muutoksenhakijoille ei syntynyt koettua oikeudenmukaisuutta.<sup>170</sup> Virallisperiaate merkitsee oikeudenkäynnin tuomioistuinjohtoisuutta, jonka asema on hallintoprosessissa ollut yleisesti vahva.<sup>171</sup>

Viimeisenä kansallisena muutoksenhakuasteena työttömyysturva-asioissa toimii vakuutus-oikeus, jonka toiminnasta säädetään laissa oikeudenkäynnistä vakuutus-oikeudessa (677/2016). Lain 18 a §:n mukaan vakuutus-oikeuden päätöksiä koskee valituskielto, jollei laissa valitus-oikeudesta toisin säädetä. Vakuutus-oikeuden päätöksiin voidaan kohdistaa ainoastaan ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja. Lain 4 luvun 19 §:n nojalla vakuutus-oikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus voi 20 §:n nojalla purkaa vakuutus-oikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Sosiaaliturva-

---

<sup>169</sup> Koulu 2017, s. 180–181.

<sup>170</sup> Koulu 2014, s. 344. Koulun tutkimus on aiemman sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ajalta, joka on sittemmin yhdistetty työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi. Aiempien lautakuntien ajalta tehtyjä johtopäätöksiä voitaneen kuitenkin hyödyntää myös nykyisen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toiminnan tulkinnassa, koska käytännössä muutos toteutettiin sulauttamalla työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ilman merkittäviä vaikutuksia kansalaisten asemaan muutoksenhakijoina. Muutoksen vaikutukseksi arvioitiin ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden lisääminen ja käsittelyaikojen kohtuullistaminen toiminnan tehostamisen myötä (HE 74/2017 vp, s. 6).

<sup>171</sup> Mäenpää 2013, s. 908–909. Mäenpään mukaan virallisperiaatteen perusteluiksi on esitetty yleisen edun voimakasta asemaa julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa ja sitä, että julkisoikeudelliset suhteet eivät yleensä ole sopimuksenvaraisia. Myös yksilön oikeusturvan vaatimukset voivat korostaa tuomioistuimen aktiivista roolia asian selvittämisessä.



asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, hallintoprosessilaki), kyseisen lain 2 §:n 2 ja 3 momentin nojalla. Vakuutusosoikeudella ja muutoksenhakulautakunnalla on ratkaisupakko, eli niiden on ratkaistava valitusasia, kun saatu selvitys on arvioitu riittäväksi.<sup>172</sup>

Oikeusministeriön oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on suunniteltu toimeentuloturvaan koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmän uudistamista kokonaisvaltaisesti siten, että käsiteltävien asioiden määrää voidaan vähentää. Tämä edellyttää ensi asteessa tapahtuvan päätöksenteon ja muutoksenhakulautakuntien toiminnan kehittämistä siten, että asiat selvitetään hyvin mahdollisemman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi ratkaisumenettely tulee olla läpinäkyvää ja päätösten hyvin perusteltuja. Näin tuomioistuimen rooli voisi aidosti painottua oikeuskäytännön ohjaamiseen sekä tulkinnanvaraisten näyttö- ja oikeuskysymysten ratkaisemiseen.<sup>173</sup>

Mikäli ensi asteen päätösten oikeusvarmuus saadaan korkealle tasolle ja vakuutusosoikeuden asiamäärät vähenevät, olisi mahdollista siirtää vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Tämän myötä ylimmälle tuomioistuimelle jäisi ennakkopäätöstuomioistuimen rooli.<sup>174</sup> Oikeusministeriön uudistamisohjelman voidaan katsoa sisältävän oletuksen siitä, että ensi asteen päätöksenteon oikeusvarmuus ei ole ainakaan riittävän korkealla tasolla. Tällä hetkellä liian suuri asiamäärä vaikuttaa olevan esteenä sille, että vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat voitaisiin siirtää ohjelman mukaisesti hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Kuten aiemmin on tuotu ilmi, Kelan toimeentulotukea koskevaan päätökseen haetaan oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen muutosta hallinto-oikeudelta ja lopulta vielä korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. Työttömyysturva-asioiden muutoksenhaku poikkeaa tältä osin toimeentulotukea koskevasta muutoksenhausta, vaikka Kela vastaa osittain myös työttömyysturvan ensi asteen päätöksenteosta.

TTL 12 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan Kelan tai työttömyyskassan päätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. 5 momentin mukaan työvoimaviranomaisen antamasta sitovasta lausunnosta ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakuoikeus on siis rajattu koskemaan vain Kelan tai

---

<sup>172</sup> Goebel ym. 2021, s. 58.

<sup>173</sup> Oikeusministeriö 2013, s. 24.

<sup>174</sup> Oikeusministeriö 2013, s. 24.

työttömyyskassan päätöstä. Näin ollen työ- ja elinkeinotoimiston antamaan työvoimapolitiiseen lausuntoon ei voi hakea muutosta valittamalla, mutta sen sisältö voi kuitenkin tulla arvioitavaksi etuuspäätökseen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä.

Toimeentuloturvaa koskevan päätöksen tehneellä sosiaaliturvalaitoksella on velvollisuus oikaista päätös.<sup>175</sup> TTL 12 luvun 4 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan on itse annettava oikaisupäätös, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Sama säännös antaa Kelalle tai työttömyyskassalle mahdollisuuden oikaista aikaisemman päätöksensä väliaikaisella päätöksellä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Valitus jätetään päätöksen tehneelle laitokselle, joka joko oikaisee päätöksensä tai antaa lausunnon valitusviranomaiselle.<sup>176</sup> Kela tai työttömyyskassa voi myös TTL 12 luvun 8 §:n nojalla poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi, mutta päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että tämä suostuu päätöksen korjaamiseen.

Varsinaisten muutoksenhakukeinojen lisäksi työtön voi kannella työ- ja elinkeinotoimiston toiminnasta valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n 1 momentin nojalla, että tuomioistuimet ja viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisöjen työntekijät julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua tuomioistuinten tai viranomaisten harkintavaltansa rajoissa tekemiin päätöksiin. Päätösten muuttamiseksi on haettava muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä.<sup>177</sup> Oikeuskanslerin toimivaltaan ei siten kuulu arvioida työttömyysturvaa koskevien asioiden osalta esimerkiksi sitä, onko kantelija menetellyt työvoimapolitiisesti moitittavasti.<sup>178</sup>

PL 109 §:n nojalla myös eduskunnan oikeusasiamies valvoo tuomioistuinten, viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien lain noudattamista ja velvollisuuksiensa täyttämistä. Lakia valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990) on esitetty uudistettavaksi siten, että ylimpien laillisuusvalvojen tehtävät jaetaan nykyistä

---

<sup>175</sup> Stakes 2006, s. 75.

<sup>176</sup> Stakes 2006, s. 75.

<sup>177</sup> OKV/357/1/2019.

<sup>178</sup> OKV/1283/10/2020.

laajemmin. Lakiehdotuksen 3 §:n myötä oikeuskansleri vapautettaisiin useista valvontatehtävistä, muun muassa yksilön oikeuksien toteutumisen valvonnasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaalivakuutuksen alalla.<sup>179</sup>

### 4.3 Hallintolain ja erityisesti hyvän hallinnon vaatimuksista

Hyvän hallinnon vaatimukseen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota Euroopan unionin oikeudessa.<sup>180</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä että hyvän hallinnon takeita koskevat säännökset. Hyvää hallintoa koskevan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisen ajan kuluessa. Tähän oikeuteen sisältyy artiklan mukaan jokaisen oikeus tulla kuulluksi, kun häntä vastaan ryhdytään epäedullisesti vaikuttaviin toimenpiteisiin, jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin sekä hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä.

Euroopan oikeusasiamies on laatinut hyvän hallintotavan säännösten, joka hyväksyttiin Euroopan parlamentissa vuonna 2001. Lisäksi Euroopan komission antama valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta (COM (2001) 428) korostaa hyvää hallintoa.<sup>181</sup> EU-oikeuden vaikutus jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten toimintaan kansallisella tasolla on kuitenkin enimmäkseen välillinen. Unionin oikeuteen ei sisälly hallintoasioiden käsittelyä yleisesti ohjaavaa säädöstä, joka olisi verrattavissa hallintolakiimme.<sup>182</sup>

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvataan tuomioistuinkäsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä hyvä hallinto ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Säännökset oikeudesta hyvään hallintoon otettiin hallitusmuodon perusoikeusluetteloon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Uusi perustuslaki sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat vaatimus asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta ja yksilön ennakkollista oikeusturvaa koskevat menettelylliset vaatimukset.<sup>183</sup> Useat perustuslain suojaamat oikeudet on turvattu hallinto-

---

<sup>179</sup> HE 179/2021 vp, s. 18 ja 66–67.

<sup>180</sup> Niemivuo ym. 2010, s. 51.

<sup>181</sup> Hyvä hallinto määritellään komission valkoisessa kirjassa avoimuuden, osallistumisen, tehokkuuden, vastuunalaisuuden ja johdonmukaisuuden kautta.

<sup>182</sup> Niemivuo ym. 2010, s. 52.

<sup>183</sup> Niemivuo ym. 2010, s. 1.

lain säännöksin. Hallintolaki on keskeinen ennalta vaikuttavan oikeusturvan tae hallintotoiminnassa.<sup>184</sup> Hallintolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hyvän hallinnon perusteista on säädetty hallintolain 2 luvussa, jonka mukaan niihin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, vaatimus hyvästä kielenkäytöstä sekä viranomaisten yhteistyö. Hallintolaissa mainitut oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Lisäksi olennainen periaate on lainalaisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen toiminnalla tulee olla lakiin palautettavissa oleva perusta.<sup>185</sup> Oikeuskirjallisuudessa on viitattu myös yleiseen hallinto-oikeudelliseen kohtuusperiaatteeseen. Kohtuusperiaate tarkoittaa periaatetta, jonka perusteella hallintotuomioistuintmet voivat muuttaa tai kumota yksittäistapauksissa viranomaispäätöksiä ja jopa poiketa lain-säännöksestä.<sup>186</sup>

Kun tarkastellaan työttömään kohdistuvia velvollisuuksia ja oikeusturvaa sanktioita vastaan, tärkeinä oikeusperiaatteina voidaan pitää etenkin suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimen on oltava tarpeellinen ja asianmukainen sekä oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon toimella pyritään. Suhteellisuusperiaatella on suuri merkitys etenkin tapauksissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan asiakkaalle epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Suhteellisuusperiaate edellyttää käytännössä, että viranomaisen mitoitetaan toimintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.<sup>187</sup>

Luottamuksensuojaperiaate vahvistettiin hallintolaissa lain tasolla. Sen mukaan viranomaisen on toimillaan suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kyseinen periaate tarkoittaa etenkin sitä, että yksityisten tulee voida luottaa toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen viranomaisissa. Luottamuksensuo-

---

<sup>184</sup> Mäenpää 2021, s. 411.

<sup>185</sup> Arajärvi 2011, s. 86. Osana oikeusvaltioperiaatetta perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.

<sup>186</sup> Kotkas 2009, s. 761.

<sup>187</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

jan periaate rajoittaa yleisesti päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Luotamuksensuojan periaate ei kuitenkaan tarjoa suojaa tilanteessa, jossa yksityinen on tietoisesti menetellyt lainvastaisesti tai antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja.<sup>188</sup>

Viranomaisen on hallintolain 31 §:n nojalla huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi riittävästi ja asianmukaisesti. Säännöksen mukaan viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianosaisen on myötävaikutettava vireille pane-mansa asian selvittämiseen ja hänen on myös esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan velvollisuus käsitellä asia huolellisesti kuuluu olennaisena osana hallintolain edellyttämään asianmukaiseen käsittelyyn. Hallintoasioita käsitellessään viranomaisen tavoitteena tulee olla se, että ratkaisut ovat lainmukaisia ja sisällöltään oikeita.<sup>189</sup> Hallintolain esitöissä on painotettu oikeusturvan takeena sitä, että asianosaisella on tosiasiallinen mahdollisuus päästä selvyteen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>190</sup>

Hallintolaki sisältää säännökset myös asianosaisen kuulemisesta sekä viranomaisen velvol-lisuudesta perustella antamansa päätökset. Kuulemisperiaatetta on jo pitkään noudatettu Euroopan unionin oikeudessa ja oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa on yksi PL 21 §:n oikeusturvaperiaatteista. Kuulluksi tuleminen edistää oikeusturvaa, korostaa yksilön vaikut-tamismahdollisuutta sekä palvelee asian selvittämistä.<sup>191</sup> Euroopan unionin oikeuden ja pe-rusoikeusuudistuksen myötä myös perusteluvollisuus oikeusturvaperiaatteena on selvästi korostunut. Hallintolain 45 §:n 1 momentissa viranomaiselle on asetettu velvollisuus perus-tella päätös. Perusteluista tulee ilmetä päätökseen sovelletut säännökset ja asian ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset.<sup>192</sup> Työttömyysturva-asioissa päätöksestä tai työvoimapo-liittisesta lausunnosta tulisi siis ilmetä sovellettujen säännösten lisäksi tosiasioihin perustu-vat seikat ja selvitykset työttömän oikeudesta työttömyysetuuteen.

Työttömyysturvaan kuuluva viranomaisjärjestelmä on osa hallintoa. Sen toimintaan tulevat sovellettaviksi niin perustuslaki kuin hyvää hallintoa ja viranomaistoimintoja määrittelevät yleiset säännökset.<sup>193</sup> HL 2 §:n nojalla hallintolakia sovelletaan muun ohella valtion viran-omaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. 2 §:n

---

<sup>188</sup> HE 72/2002 vp, s. 56.

<sup>189</sup> OKV/663/1/2019.

<sup>190</sup> HE 72/2002 vp, s. 28.

<sup>191</sup> HE 72/2002 vp, s. 89.

<sup>192</sup> HE 72/2002 vp, s. 100. Perusteluvollisuudesta voidaan poiketa HL 45 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

<sup>193</sup> Pajukoski 2012, s. 257–258.

3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu usein oikeus käyttää julkista valtaa, kuten hallintopäätösten tekemistä tai asian ratkaisemiseen välittömästi liittyviä valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia.<sup>194</sup> Työttömyyskassat huolehtivat osaltaan sosiaaliturvan toimeenpanosta ja käyttävät julkista valtaa.<sup>195</sup> Hallintolain säännökset velvoittavatkin käytännössä kaikkia työttömyysturva-asoiden käsittelyyn osallistuvia tahoja. Niin TE-toimistoissa, Kansaneläkelaitoksessa kuin työttömyyskassoissakin sovelletaan hallintolakia ja sen myötä niiden on toiminnassaan huomioitava hyvän hallinnon perusteet ja hallintoasiassa noudatettava menettely.<sup>196</sup>

Hallintolain soveltamisala on laaja ja sillä on myös viranomaistoimintaa yleisesti ohjaava luonne. Hallintolaisissa on säädetty viranomaistoiminnassa noudatettavista vähimmäisvaatimuksista eli viranomaisen toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. Lisäksi hallintolakia sovelletaan hallintoasian käsittelyn kaikkiin vaiheisiin.<sup>197</sup> Hallintoasiana pidetään viranomaisen ratkaisujen ohella myös esimerkiksi lausuntojen antamista tai suunnitelman hyväksymistä.<sup>198</sup> Lainkäyttö on jätetty hallintolain 4 §:n mukaan sen soveltamisalan ulkopuolelle. Rajoitus koskee myös lainkäyttöä varsinaisen tuomioistuinorganisaation ulkopuolella, kuten valitusasioita käsittelevissä lautakunnissa.<sup>199</sup>

#### **4.4 Toimeentuloturvan oikeusperiaatteet**

Hallinto-oikeudessa sovelletaan yleisiä periaatteita, joita on sovellettava myös sosiaaliturvan alalla. Oikeudenalakohtaisesti voidaan eritellä oikeusperiaatteita, joilla voi olla merkitystä lainsäätäjän päätöksenteossa ja viranomaisten toiminnassa. Oikeusperiaatteet ovat merkityksellisiä arvioitaessa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>200</sup> Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa periaatteet vaikuttavat joko itsenäisinä ratkaisunormeina tai tulkintanormeina. Periaatteita käytetään tulkittaessa lainsäädännön yleislausekkeita tai joustavia oikeusnormeja ilmaisevia säännöksiä. Kahden periaatteen välinen ristiriita ratkaistaan konkreettisesti tilanteessa niiden painoarvoa tulkitsemalla siten, ettei kumpikaan niistä menetä pätevyyttään.<sup>201</sup>

---

<sup>194</sup> HE 72/2002 vp, s. 48.

<sup>195</sup> Goebel ym. 2021, s. 2.

<sup>196</sup> HE 72/2002 vp, s. 46–48.

<sup>197</sup> Niemivuo ym. 2010, s. 92.

<sup>198</sup> HE 72/2002 vp, s. 45.

<sup>199</sup> Mäenpää 2021, s. 51.

<sup>200</sup> Arajärvi 2011, s. 85.

<sup>201</sup> Tuori – Kotkas, 2016, s. 180.

Toimeentuloturvan etuuksien saamisedellytykset on yleensä määritelty lainsäädännössä täsmällisemmin kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeusperiaatteilla ei siten voida katsoa olevan samanlaista merkitystä toimeentuloturvassa kuin muilla sosiaalioikeuden aloilla. Toimeentuloturvan yksilöllisessä päätöksenteossa säännösten tulkinta voi kuitenkin olla haastavaa. Toimeentuloturvan päätöksenteossa yleisenä lähtökohtana on pidettävä yksilölle myönteisen tulkinnan ensisijaisuutta. Yksilölle myönteisen lain tulkinna ensisijaisuus on erityisen tärkeää, jos kielteinen tulkinta jättää hakijan rinnakkaisten etuusjärjestelmien ulkopuolelle. Erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän pirstoutuneisuuden aiheuttaa väliinpuotoamista tulisi ehkäistä tulkinnallisilla keinoin.<sup>202</sup>

Kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteesta voidaan puhua silloin, kun sosiaaliturvalainsäädännön kokonaisuus otetaan tulkinnassa. Yksilölle edullisen tulkinnan ensisijaisuudesta huolimatta tulkinnassa voidaan ottaa huomioon myös pragmaattisluonteisia yhteiskuntaa tai sosiaalipoliittista järjestelmää koskevia näkökohtia, kuten työttömyysturvassa lainsäädännössä asetetut edellytykset etuuden saamiselle. Yksilölle edullisen tulkinnan periaatteen tulisi kuitenkin vaikuttaa siihen harkintaan, jossa työttömyysetuuden saamiselle asetettuja edellytyksiä arvioidaan.<sup>203</sup> Työttömyysturvassa säännösten tulkinnassa huomioon otettavia periaatteita ovat myös kohtuus, syrjäytymisen ehkäiseminen sekä aktivoinnin periaate.<sup>204</sup>

#### 4.5 Oikeusturvan muodoista

Oikeusturvan takeet voidaan jaotella preventiiviseen eli ennalta vaikuttavaan oikeusturvaan, ja jälkikäteiseen eli korjaavaan oikeusturvaan. Ennalta vaikuttava oikeusturva tarkoittaa yksityisen oikeuksien ja etujen suojaamista ennakoivasti asianmukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla. Jälkikäteisellä oikeusturvalla pyritään lainvastaisen päätöksen korjaamiseen, jotta yksilön aineellinen oikeus voi toteutua. Päätöksen lainvastaisuuden voivat aiheuttaa virhe, laiminlyönti tai lainvastainen menettely.<sup>205</sup> Hyvä hallinto ja oikeusturvan takaaminen limittyvät luontevasti toisiinsa, koska laadullisesti hyvä hallinto vähentää tarvetta turvautua oikeusturvakeinoihin ja oikeusturva tukee osaltaan hyvän hallinnon toteutumista.<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> Tuori – Kotkas, 2016 s. 177–178.

<sup>203</sup> Tuori – Kotkas, 2016 s. 177–178.

<sup>204</sup> Pajukoski 2012, s. 208.

<sup>205</sup> Mäenpää 2021, s. 411–412.

<sup>206</sup> Mäenpää 2021, s. 73–74.

#### 4.5.1 Ennakollinen oikeusturva

Ennakollisessa eli hallintomenettelyssä toteutettavassa oikeusturvassa on kyse ensisijaisesti säännöksistä, jotka toteuttavat oikeusturvaa asian ollessa käsittelyssä hallintoviranomaisessa tai julkista hallintotehtävää hoitavassa toimijassa, kuten yksityisissä etuuslaitoksissa.<sup>207</sup> Ennakolliseen oikeusturvaan voidaan katsoa kuuluvan päätöksentekijän asiantuntemus, koulutus ja esteettömyys. Ennakolliseen oikeusturvaan kuuluvat olennaisesti myös asianosaisen kuuleminen sekä hallintolain mukainen neuvonta viranomaisen toimesta.<sup>208</sup>

Ratkaisutoiminnan tulisi olla johdonmukaista niin, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samoin perustein samankaltaisissa tapauksissa. Päätöksenteon ja toiminnan on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa, eivätkä ne saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle vieraisiin perusteisiin.<sup>209</sup> Viranomaisen tavoitteena tulee olla se, että sen hallintoasiassa tekemät ratkaisut ovat lainmukaisia ja sisällöltään oikeita. Virallisperiaatteen mukaisesti viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä, vaikka asianosaisenkin on osaltaan edesautettava asian selvittämistä.<sup>210</sup> Hännisen mukaan etuuksia koskevaa yksilöllistä päätöksentekoa ohjaavat kuitenkin usein muut kuin oikeudelliset perusteet, jopa perustuslain määrittämien subjektiivisten oikeuksien kohdalla.<sup>211</sup>

Hyvin ja riittävästi perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on perustelujen myötä tiedossaan ne seikat, joiden perusteella ensi asteen viranomainen on asian ratkaissut.<sup>212</sup> Muutoksenhakulautakuntaan tulevilla asioilla on takanaan Kelan tai muun sosiaaliturvalaitoksen etuuskäsittely, johon ainakin periaatteessa tulisi kuulua perusteltu etuuspäätös. Sosiaaliturvalaitoksella on lisäksi valituksen johdosta antamansa lausunnon yhteydessä mahdollisuus antaa täydentävää informaatiota muun muassa päätöksen perusteluista ja hakijan olosuhteista. On kuitenkin osoitettu, että sosiaaliturvalaitokset suhtautuvat lausuntoihin jokseenkin välinpitämättömästi. Myös etuuspäätökset eivät aina sisällä yksilöllisiä perusteluja vaan niissä käytetään reilusti synteettisiä perusteluja, eli niin kutsuttuja fraaseja.<sup>213</sup>

---

<sup>207</sup> Goebel ym. 2021, s. 13

<sup>208</sup> Stakes 2006, s. 70.

<sup>209</sup> HE 72/2002 vp, s. 54–55.

<sup>210</sup> OKV/357/1/2019.

<sup>211</sup> Hänninen 2013, s. 208.

<sup>212</sup> HE 72/2002 vp, s. 100.

<sup>213</sup> Koulu 2014, s. 299.



Sosiaaliturvan oikeussuojajärjestelyjä on pidetty monimutkaisina ja vaikeaselkoisena.<sup>214</sup> Tämä on ongelmallista ennakkollisen oikeusturvan kannalta, johon kuuluu olennaisena osana se, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet päästä selvyyteen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tämä ongelma on yhdistetty erityisesti siihen, kun asianosaisen kieli poikkeaa viranomaisen käyttämästä kielestä.<sup>215</sup> Viranomaisen kielenkäytölle on asetettu myös laadullisia perusvaatimuksia, jotka on määritelty hallintolaissa. HL 9 §:n mukaan kielen on oltava asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Hallinnossa asioivan oikeudet ja edut voivat toteutua täysimääräisesti vain, jos hän ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyyn liittyvät edellytykset ja päätöksen sisällön. Etenkin velvoittavan tai kielteisen päätöksen hyväksyttävyyden edellyttää, että päätös on selkeä ja sen perusteet helposti ymmärrettävät. Vaikeasti ymmärrettävän virkakielen käyttäminen vaarantaa asianmukaisen käsittelyn.<sup>216</sup>

Työttömyysturva-asioissa ennakkollisen oikeusturvan vaatimusten voidaan katsoa kohdistuvan erityisesti TE-toimistojen, Kelan ja työttömyyskassojen menettelyyn sekä päätöksentekoon. Kun otetaan huomioon, että myös työttömyysturvaa koskevaa lainsäädäntöä on kritisoitu sen monimutkaisuudesta, tulisi oikeussuojakeinojen selvyyteen panostaa.

#### *4.5.2 Jälkikäteinen oikeusturva*

Työttömän jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluvat edellä esitellyt muutoksenhakukeinot. Oikeusturvan takeista muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa käytävän oikeudenkäynnin osalta säädetään yleisesti hallintoprosessilaissa. Keskeisin oikeusturvan toteuttamisen keino on etuuslaitoksen tekemästä päätöksestä eli hallintopäätöksestä tehtävä valitus, jonka johdosta päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota.<sup>217</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyy oikeus päästä mukaan oikeudenmukaiseen menettelyyn (access to court), joka luonnollisesti on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lähtökohta sekä samalla edellytys muiden 6 artiklaan kuuluvien vaatimusten toteuttamiselle. Tuomioistuimiin pääsy ei ole kuitenkaan ehdoton oikeus. Sopimusvaltioilla on kansallisen harkintamarginaalinsa rajoissa mahdollisuus rajoittaa tuomioistuimeen pääsyä,

---

<sup>214</sup> Koulu 2017, s. 185.

<sup>215</sup> HE 72/2002 vp, s. 31.

<sup>216</sup> Mäenpää 2021, s. 172 ja 207.

<sup>217</sup> Goebel ym. 2021, s. 14.

mutta rajoitukset eivät saa tehdä oikeutta merkityksettömäksi tai muutoin kaventaa sitä kielletyllä tavalla. Sopimusvaltioilla ei ole mahdollisuutta kiertää 6 artiklan sisällöllisiä vaatimuksia rajoittamalla olennaisesti oikeudenkäyntiin pääsyä.<sup>218</sup>

Sinänsä pääsyä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan voidaan pitää helppona. Oikeusturvaa hakeva henkilö saa asiansa vireille muutoksenhakulautakuntaan ja asiansa käsitellyksi periaatteessa matalalla kynnyksellä. Valittaminen ei vaadi erityistä lainopillista osaamista eikä siihen liity juurikaan kustannusriskiä. Tällöin ongelmaksi muodostuu tosiasiallinen oikeuksiin pääsy eli se, onko lautakuntaprosessi järjestetty niin, että se tukee yksilöliisiin oikeuksiin pääsyä.<sup>219</sup> Sosiaaliturvan muutoksenhaun tavoitteena on ollut se, että maallikon tulee pystyä itse ajamaan asiaansa muutoksenhaussa. Onkin havaittu, että pääsääntöisesti kansalaiset eivät käytä lainopillista apua hakiessaan muutosta.<sup>220</sup>

Oikeudenkäynnissä vallitsee osapuolten tasa-arvoisuuden periaate, jolla tarkoitetaan asianosaisten tasapuolista prosessuaalista asemaa. Kumpaakaan osapuolta ei saa asettaa menettelyllisesti heikompaan asemaan. Myös hallintoprosessissa on pyrittävä siihen, että valtiota ja muita julkisyhteisöjä kohdellaan oikeudenkäynnissä tasavertaisina asianosaisina. Hallintolainkäytössä toisena osapuolena on usein yksityinen asianosainen ja toisena valtio tai muu julkisyhteisö. Tällöin hallintoprosessissa saattaa vallita epätasa-arvoinen tilanne, sillä viranomaisen kytkeytyminen oikeusriitaan horjuttaa helposti prosessuaalista tasapainoa. Hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun selviin lähtökohtiin kuuluu yksilön erityisen suojan tarpeen tunnustaminen.<sup>221</sup>

Vastavuoroisuus on tärkeä prosessuaalinen oikeus hallintoasioissa. Vastavuoroisen hallintoprosessin tarkoituksena on taata, että osapuolilla on riittävät ja tasaveroiset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen ja käsittelyyn. Asianosaisen kuuleminen muodostaa keskeisen elementin kontradiktorisen periaatteen ja vastavuoroisuuden toteutumisessa.<sup>222</sup> Viranomaistahon vahvemman aseman neutraloimiseen tähdätään *fair balance* -vaatimuksella, joka tarkoittaa esimerkiksi sitä, että viranomaisen toimiin ei saa liittää automaattisia luotet-

---

<sup>218</sup> Ervo 2008, s. 22.

<sup>219</sup> Koulu 2017, s. 184.

<sup>220</sup> Koulu 2014, s. 269. Koulun mukaan vähäisen lakimiesavun kääntöpuolena on se, että asiantuntevasti laadittu valitus on harvinaisuus lautakuntien arkipäivässä. Myös sosiaaliturvan asiakkaiden valmiudet valitusten laatimiseen vaihtelevat huomattavasti.

<sup>221</sup> Ervo 2008, s. 157–158.

<sup>222</sup> Mäenpää 2013, s. 911–912.

tavuusoletuksia, jotka saattaisivat johtaa menettelyn tasapainon kallistumisen yksilön vahingoksi. Tämä edellyttää ainakin sitä, että epätasa-arvoinen asetelma otetaan tietoisesti huomioon ja siitä aiheutuvia etuja eliminoidaan. Pyrkimys saattaa jopa edellyttää heikomman asianosaisen positiivista suosimista rikoksesta syytetyn tavoin. Heikomman osapuolen lähtökohtainen epätasa-arvo on tasapainotettava tapauskohtaisesti.<sup>223</sup> Toimeentuloturva-asioiden lainkäyttö vakuutusosoikeudessa ja muutoksenhakulautakunnissa kuuluvat luontevasti hallintoprosessin alle.<sup>224</sup> Hallintoprosessiin kohdistuvat vaatimukset tulee siten huomioida myös työttömyysturvaa koskevassa muutoksenhaussa.

Hallintoprosessilain 6 luvun 36 §:n mukaan asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti oikeudenkäyntiaineiston, kuten valituksen ja valituksen kohteena olevan päätöksen perusteella. Myös vakuutusosoikeudessa ja muutoksenhakulautakunnissa asiat käsitellään pääasiassa kirjallisesti, ja suullisen käsittelyn järjestäminen on melko harvinaista.<sup>225</sup> EIS 6 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen saattaa edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevan ratkaisun mukaan vakuutusosoikeudessa olisi ollut tarpeen järjestää suullinen käsittely valittajan ja hänen työnantajansa antamien ristiriitaisten lausumien uskottavuuden arvioimiseksi. Asiassa oli kyse siitä, oliko työsopimuksen tekemättä jättäminen johtunut valittajan omasta käyttäytymisestä.<sup>226</sup>

Aiemmin työttömyysturva-asiamiehellä oli valitusoikeus työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevissa asioissa. Silloisen työttömyysturvalain mukaan työttömyysturva-asiamiehellä oli oikeus hakea valittamalla muutosta työttömyysetuuden maksajan päätökseen, kun asiassa oli kyse työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä. Silloisen työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n mukaan työttömyysturva-asiamies myös valvoi lausuntokäytännön lainmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta toimialueellaan.<sup>227</sup> Työttömyysturva-asiamiehet eivät kuitenkaan toimineet yksittäisten työnhakijoiden avustajina, ja niillä oli mahdollisuus hakea muutosta työnhakijan eduksi tai vahingoksi.

---

<sup>223</sup> Ervo 2008, s. 158.

<sup>224</sup> Goebel ym. 2021, s. 49.

<sup>225</sup> Goebel ym. 2021, s. 218.

<sup>226</sup> Kaura v. Suomi nro 40350/05.

<sup>227</sup> Työttömyysturva-asiamies oli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen määräämä virkamies.

Muutoksenhakuoikeuttaan käyttämällä työttömyysturva-asiamies pystyi toteuttamaan valvontatehtävää myös yksittäisen työvoimapoliittisen lausunnon osalta.<sup>228</sup>

Työttömyysturvalaissa ei kuitenkaan ollut säädetty tarkemmin siitä, miten työttömyysturva-asiamies toteuttaa lausuntokäytännön valvontaa. Osa ELY-keskuksista ilmoitti, että työvoimapoliittisten lausuntojen valvontatehtävää ei hoidettu käytännössä mitenkään.<sup>229</sup> Hallituksen esityksessä arvioitiin, että työttömyysturva-asiamiehen tehtävän lakkauttaminen ei heikennä oikeusturvaa, koska jokaisella on oikeus hakea valittamalla muutosta työttömyysetuuden maksajan antamaan päätökseen.<sup>230</sup> Työttömyysturva-asiamiehen tehtävän lakkauttamisen myötä vuonna 2016 luovuttiin työvoimapoliittisten lausuntojen jälkikäteisestä valvonnasta ja siirryttiin vahvemmin ennakolliseen oikeudelliseen ohjaukseen.<sup>231</sup>

Järjestelmä sinänsä ei estä oikeuksiin pääsyä eli muutoksenhakua. Voidaan kuitenkin kysyä, pääseekö muutoksenhakija todella oikeuksiinsa. Tämä riippuu niin sanotusta hiljaisesta tekijätiedosta, tosiasiallisista menettelytavoista, tuomioistuinkulttuurista ja muista huonosti selvitettävistä tekijöistä. Tällöin voidaan rajoittaa sanomaan, että järjestelmä ei anna taetta oikeuksiin pääsystä, vaan toiveita siitä.<sup>232</sup>

---

<sup>228</sup> HE 64/2015 vp, s. 4. Hallituksen esityksessä työttömyysturva-asiamiehen muutoksenhakuoikeus katsottiin käytännön merkitykseltään vähäiseksi.

<sup>229</sup> HE 64/2015 vp, s. 4.

<sup>230</sup> HE 64/2015 vp, s. 11.

<sup>231</sup> HE 64/2015 vp, s. 7. Hallinnollisesti työttömyysturvalain toimeenpanon ohjaus- ja valvontatehtävät keskitettiin Uudenmaan ELY-keskukseen.

<sup>232</sup> Koulu 2017, s. 185.

## 5 AKTIIVISUUS OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

### 5.1 Alustavia havaintoja

Aktiivisuuden ja oikeusturvakeinojen tarkastelun jälkeen on hedelmällistä tarkastella näitä yhdessä laillisuusvalvonnan ja oikeuskäytännön valossa. Työttömän työnhakijan aktiivisuuden arvioimiseen liittyvää oikeuskäytäntöä on kuitenkin julkaistu niukasti. Esimerkiksi aktiivimallin edellytysten täyttämisestä ei ole saatavilla julkaistua ratkaisukäytäntöä, vaikka sen voidaan perustellusti väittää vaikuttaneen työttömän oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän vuoksi tutkimusta varten on pyydetty vakuutus-oikeudesta myös julkaisemattomia päätöksiä. Oikeuskäytäntöä on löydettävissä aiheista, joista on tulkittavissa aktiivisuuden arvioimisen elementtejä. Mikäli työttömään on kohdistettu puutteellisesta aktiivisuudesta johtuvia seuraamuksia, tulee muutoksenhaussa usein arvioitavaksi TTL 2 a luvun mukainen työvoimapoliittisesti moitittava menettely.

Edellä käsiteltyjen työttömän työnhakijan suunnitelmien varsinaisesta sisällöstä ei liene olemassa oikeuskäytäntöä, vaikka työttömän on osallistuttava niiden laatimiseen työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Se, voiko suunnitelma itsessään ja sen kirjaukset olla muutoksenhaun kohteena, on vielä ratkaisematon kysymys. Suunnitelmien riitauttaminen voisi olla mahdollista hallintoriita-asiana.<sup>233</sup> Työttömän suunnitelmiin rinnastettavan maa-hanmuuttajan kotoutumissuunnitelman osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että suunnitelman tekeminen voi vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömän oikeus-suojan tarpeen aiheuttamalla tavalla.<sup>234</sup>

### 5.2 Laillisuusvalvontaa

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, että hallintolain säännösten noudattamiseen on liittynyt ongelmia TE-toimistoissa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun EOAK/5708/2020 mukaan TE-toimisto oli toiminut hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti laiminlyödessään riittävän huolellisuuden, kun se ei kantelijan ilmoittautuessa työnhakijaksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kantelijan vastuuvirkailija ei ollut enää TE-toimiston palveluksessa. Tämä aiheutti sen, että kantelijan yhteydenottopyyntöihin ei vastattu ilman aiheetonta viivytystä ja kantelijan työttömyysetuusasian käsittelyn alkaminen viivästyi.

---

<sup>233</sup> Kotkas 2012, s. 1192.

<sup>234</sup> PeVL 52/2005, s. 2.

TE-toimiston laiminlyönnistä seurasi, että kantelija oli neljä kuukautta ilman perustoimeentuloa. AOA:n mukaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellytti, että kantelijalla oli oikeus asianmukaiseen hyvitykseen haitasta.<sup>235</sup> Huolellisuuden laiminlyönnin seuraukset katsottiin siten siinä määrin vakaviksi, että apulaisoikeusasiamies antoi asiassa hyvitysesityksen.

Apulaisoikeusasiamies otti kantaa viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ratkaisussaan EOAK/4204/4/09, jossa kantelija katsoi saaneensa virheellistä neuvontaa TE-toimistosta. Virheellisen neuvonnan seurauksena kantelija ei täyttänyt työttömyysetuuden työssäoloehto- toa. Kantelijan mukaan hän oli saanut virheellistä tietoa myös velvollisuudestaan hakea kou- lutuspaikkaa yhteishaussa. AOA:n mukaan työvoimahallinnon asiakkaalta ei voida edellyt- tää, että hän pystyisi käyttämään alan monimutkaista terminologiaa täsmällisesti, kun hän asioi työvoimahallinnon kanssa. TE-toimiston olisi tullut havaita, että kantelijan työharjoit- telu ei riitä täyttämään hänelle asetettua työssäolovelvoitetta. Koulutuspaikan hakovelvoit- teeseen liittyen AOA totesi, että neuvontavelvollisuus olisi edellyttänyt TE-toimiston anta- maa informaatiota vallitsevasta oikeuskäytännöstä, joka oli täysin rinnastettavissa kantelijan tilanteeseen.<sup>236</sup>

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ratkaisussaan OKV/1729/1/2017 TE-toimiston huomiota hallintolain mukaiseen asioiden riittävään, asianmukaiseen ja viivytyksettömään selvittämiseen. Tapauksessa TE-toimisto oli lähettänyt yhteensä neljä erillistä kantelijan opintojen ja työsuhteen päättymiseen liittyvää selvityspyyntöä, minkä johdosta kahta työ- voimapoliittista lausuntoa ei annettu säädetyssä määräajassa. TE-toimisto oli lähettänyt en- simmäisen selvityspyynnön vasta sen jälkeen, kun kantelija oli ensin itse ottanut kahdesti yhteyttä toimistoon ja kysynyt työttömyysetuusasiansa käsittelystä. TE-toimiston olisi tullut selvittää työttömyysturva-asia yhdellä kertaa ja viipymättä sekä antaa lausunnot säädetyssä määräajassa.<sup>237</sup>

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa velvoitetaan käsittelemään asia ilman aiheetonta viivy- tystä. Lisäksi HL 31 §:n 1 momentissa on säädetty siitä, että viranomaisen on huolehdittava

---

<sup>235</sup> EOAK/5708/2020.

<sup>236</sup> EOAK/4204/4/09. Kantelija kritisoi TE-toimistoa siitä, että se oli velvoittanut häntä hakemaan yhteishaussa koulutukseen, vaikka hän oli raskaana. Vallitsevan oikeuskäytännön perusteella kantelijalla ei raskautensa vuoksi ollut velvollisuutta hakea yhteishaussa, mikä ilmeni myös TE-toimiston ohjeesta. Tältä osin neuvonta oli ollut virheellistä.

<sup>237</sup> OKV/1729/1/2017. Tapauksessa TE-toimisto oli myös laiminlyönyt JTYPL:n mukaisen työnhakijan haas- tattelun järjestämisen säädetyssä määräajassa. Myöskään työllistymissuunnitelmaa ei ollut laadittu määrä- ajassa.

asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, minkä vuoksi viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Suhteellisuusperiaatteen mukaan asianosaiselta ei kuitenkaan voida vaatia enempää selvitystä kuin asian ratkaisemiseksi on tarpeen.<sup>238</sup>

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta OKV/357/1/2019 ilmenee, että TE-toimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asia asianmukaisesti, riittävän huolellisesti ja viivytyksettä tilanteessa, jossa kantelijan myönteinen työvoimapolitiittinen lausunto oli kumottu yli vuotta myöhemmin uudella lausunnolla, jolloin asiaa oli ryhdytty selvittämään uudelleen. Kantelijalle oli annettu työttömyysetuuden maksua puoltava lausunto, koska kantelijan antamien tietojen perusteella hänen opintojensa oli katsottu päättyneen. Sittemmin asiassa oli ollut epäselvyyttä kantelijan opintojen päättymisestä, ja TE-toimisto oli ryhtynyt selvittämään asiaa uudelleen lähes vuoden kuluttua muun muassa pyytämällä erotodistuksen oppilaitoksesta, mitä ei aiemmin ollut pyydetty kantelijalta. Kantelijan opintojen vaikutusta työttömyysturvaan ei selvitetty riittävästi ensimmäisen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen yhteydessä. Menettely oli omiaan aiheuttamaan sekaannusta, hämmennystä ja kantelijan oikeusturvan vaarantumista.<sup>239</sup> Näitä sanoja apulaisoikeuskansleri käytti myös ratkaisussaan OKV/93/1/2019, jossa kantelijalle oli annettu kaksi virheellistä työvoimapolitiittista lausuntoa. Lisäksi tapauksessa virheellisten lausuntojen jälkeen annettu uusi työvoimapolitiittinen lausunto oli ollut perusteluiltaan osin puutteellinen ja se oli annettu asetuksessa säädetyn 30 päivän enimmäisajan jälkeen.<sup>240</sup>

Myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/663/1/2019 todettiin puutteita asianmukaisessa käsittelyssä, työvoimapolitiittisen lausunnon perustelemisessa sekä kuulemisessa. TE-toimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asia asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti, kun se oli antanut etuuden maksajalle virheellisen esteettömän työvoimapolitiittisen lausunnon. Lausunto ei ollut asianmukaisesti perusteltu, koska siitä ei käynyt ilmi minkä asian osalta lausunto oli annettu ja miten kantelijan antama selvitys oli asiassa huomioitu. Lausunto oli sittemmin kumottu uudella työttömyysetuuden maksun estävällä lausunnolla. TE-toimisto ei ollut kuullut HL 34 §:n mukaisesti kantelijaa ennen uutta lausuntoa. Työnha-

---

<sup>238</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

<sup>239</sup> OKV/357/1/2019.

<sup>240</sup> OKV/93/1/2019. Kantelija oli myös arvostellut TE-toimiston henkilökunnan käyttäytymistä asiakkaita kohtaan.

kijaa on kuultava ennen uuden työvoimapoliittisen lausunnon antamista, vaikka uusi esteellinen työvoimapoliittinen lausunto voidaan antaa ilman työnhakijan suostumusta.<sup>241</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/2356/2018 kiinnitettiin TE-toimiston huomiota muun ohella asianosaisen kuulemista koskevien säännösten noudattamiseen korjattaessa työvoimapoliittisia lausuntoja, kun TE-toimisto oli sen vakiintuneen käytännön mukaisesti korjannut virheellisen lausunnon ilman asianosaisen kuulemista, jos sillä ei ole ollut tosiasiallisia oikeusvaikutuksia.<sup>242</sup>

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/663/1/2019 oli arvioitavana lisäksi työtarkjoukseen vastaamiselle varatun määräajan pituus. TE-toimisto oli lähettänyt työnhakijalle postitse kaksi työtarkjousta 25.2.2019, joiden hakuaika päättyi 1.3.2019. Työpaikkojen hakuaika oli siten päättynyt viisi päivää sen jälkeen, kun työtarkjoukset oli vasta lähetetty postitse työnhakijalle. Ratkaisusta ilmenee, ettei TE-toimistolla ollut ohjetta siitä, minkä verran aikaa työtarkjouksen ja työn hakuajan päättymisen välillä tulee olla. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sujuvallakin postinkululla työtarkjouksiin vastaamiselle olisi jäänyt aikaa enintään muutama arkipäivä. TE-toimiston olisi tullut olla yhteydessä työnhakijaan esimerkiksi puhelimitse, jotta tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa olisi varmistunut. Asialla on työnhakijalle erityistä merkitystä, kun otetaan huomioon tarjoukseen vastaamatta jättämisestä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset.<sup>243</sup>

Ratkaisuista ilmenee, että työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen on liittynyt ongelmia. Asian selvittämisessä ja lausuntojen perustelemisessa on ilmennyt puutteita, kuten myös kuulemisessa ja neuvontavelvollisuuden toteuttamisessa. Vakiintuneesti on katsottu, etteivät työvoimapoliittiset lausunnot ole hallintolaissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä, vaikka ne ovatkin tosiasiallisesti sitovia.<sup>244</sup> Tämä käy ilmi myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisuista. Voitaneen pohtia sitä, vaikuttaako tämä siihen miten huolellisesti työttömän asia ensi vaiheessa selvitetään ja lausunto perustellaan.

Kuten aiemmin todettu, lausunto sisältää tosiasiallisesti työttömyysetuuteen liittyvän ratkaisun työnhakijan oikeudesta etuuteen ja sen myötä siihen tulee kohdistaa samat perusteluita

---

<sup>241</sup> OKV/663/1/2019.

<sup>242</sup> EOAK/2356/2018. Asiassa ei ollut tullut ilmi, oliko kantelija saanut tiedon työttömyysetuuden maksamisen sallivasta lausunnosta, joka kumottiin uudella maksamisen estävällä lausunnolla. TE-toimiston olisi tullut kuulla kantelijaa, jos hän oli ehtinyt saada tiedon aiemmasta työttömyysetuuden maksun sallivasta lausunnosta.

<sup>243</sup> OKV/663/1/2019. Kantelijalle oli myös uutena työnhakijana jäänyt epäselväksi, miten hänen olisi tullut asioida TE-toimiston kanssa.

<sup>244</sup> Goebel ym. 2021, s. 149.



koskevat vaatimukset kuin hallintopäätöksiinkin. Samasta syystä hallintolain mukaisen kuulemisvelvollisuuden täyttäminen on tärkeää, vaikka työvoimapoliittinen lausunto voidaankin muuttaa työttömyysetuuden maksua puoltavasta kielteiseksi ilman hakijan suostumusta. Hakijalla tulee kuitenkin olla mahdollisuus ilmaista asiaan mielipiteensä. Hallinto-oikeudellisen kuulemisperiaatteen mukaan viranomaisen ei saa tehdä päätöstään yksipuolisesti, vaan asianosaista on kuultava.<sup>245</sup> Sen, että asiakirja on nimetty lausunnoksi eikä päätökseksi, ei tulisi hämärtää näitä vaatimuksia. Hyvän hallinnon vaatimukset sitovat viranomaisia hallintoasian käsittelyssäkin. Mikäli työnhakija on tyytymätön saamaansa etuuspäätökseen, hänellä on kuitenkin mahdollisuus hakea siihen muutosta.

### 5.3 Oikeuskäytäntöä

Tarkasteltava oikeuskäytäntö koostuu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja etenkin vakuutusosoikeuden ratkaisuksista, joissa on arvioitu työvoimapoliittisesti moitittavaa menettelyä työstä kieltäytymistä ja eroamista sekä työllistymissuunnitelmaa koskevien lainkohtien osalta. Vakuutusosoikeuden päätökset toimivat eräänlaisina sitomattomina ennakkopäätöksinä muutoksenhakulautakunnille ja etuuslaitoksille.<sup>246</sup> Hallintoprosessilain 8 luvun 87 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmevä sovellettujen lainkohtien ohella se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Hallintopäätöstä koskevan oikeudenkäynnin tarkoituksena on aineellisen totuuden periaatteen mukaan saada asiaan lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu.<sup>247</sup>

Kuten edellä on tuotu ilmi, työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää koskevissa säännöksissä on usein määritelty pätevät syyt, jolloin työtön voi kieltäytyä hänelle osoitetuista toimenpiteistä ilman, että sillä on vaikutusta hänen työttömyysturvaansa. Pätevät syyt on kuitenkin määritelty melko väljästi, jolloin niiden soveltaminen vaatii harkintaa. Päteviin syihin liittyvästä laajasta harkinnasta ja niiden merkityksestä työttömyysturvan saamiselle seuraa, että ne ovat keskeinen muutoksenhaun kohde.<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> Mäenpää 2013, s. 929.

<sup>246</sup> Goebel ym. 2021, s. 253.

<sup>247</sup> Mäenpää 2013, s. 910–911. Mäenpää pitää materiaalisesti oikean ratkaisun vähimmäisedellytyksinä lainmukaisuutta ja riittävää selvitystä ratkaisun perusteena. Sisällöllisesti oikean ratkaisun saavuttaminen edellyttää oikean lainsoveltamisen lisäksi riittävää ja paikkansapitävää informaatiota.

<sup>248</sup> Pajukoski 2012, s. 221.

Vakuutusoikeus on päätöksessään dnro 4286:99 katsonut henkilökohtaisen vakaumuksen päteväksi syyksi kieltäytyä tarjotusta työstä. Muun ohella perustuslain 6 §:n 2 momentista ilmenevään yhdenvertaisuuden periaatteeseen nojautuen vakuutusoikeus katsoi, että työttömällä henkilöllä oli oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä Puolustusvoimilla vakaumuksensa vuoksi, eikä hänen työmarkkinatukeaan olisi tullut evätä kieltäytymisen johdosta.<sup>249</sup> Nykyisen TTL 2 a luvun 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä, jos työ on hänen uskonnollisen vakaumuksensa vastaista. Tällöin määritettäväksi jää se, millainen työ yksittäisessä tapauksessa katsotaan työttömän uskonnollisen vakaumuksen vastaiseksi. Vakuutusoikeus on arvioinut yhdenvertaisuuden periaatetta myös päätöksessään dnro 6567:2004, jossa oli kyse työstä eroamisesta perheen perustamisen ja sen myötä toiselle paikkakunnalle muuton vuoksi. Avoliiton aloittaminen toisella paikkakunnalla muodosti pätevän syyn työstä eroamiseen.<sup>250</sup> Ratkaisussa jätettiin arvioimatta asiaan mahdollisesti myös soveltuvan PL 9 §:n 1 momentin merkitys, jonka mukaan jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa.

Vakuutusoikeus ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta olivat eri mieltä pätevästä syystä työtarjouksesta kieltäytymiseen tapauksessa, jonka voidaan katsoa ilmentävän myös työttömän oman toiminnan ja lainsäädännön edellyttämän aktiivisuuden rajanvetoa. Vakuutusoikeuden päätöksestä dnro 1878/2019/1201 ilmenee, että valittajan virallinen osoite ja kotikunta olivat Savonlinnassa, mutta hän tosiasiallisesti asui ja työskenteli osaaikaisesti Jyväskylässä. Valittajalle oli lähetetty työtarjous Savonlinnassa sijaitsevaan osaaikaiseen työhön, joka oli suurin piirtein yhtä työllistävä kuin hänen nykyinen osaaikatyönsä Jyväskylässä. Valittaja ei ottanut yhteyttä tarjottuun työpaikkaan, koska hänellä oli jo osaaikainen työ. Lisäksi hän vetosi TTL 2 a luvun 6 §:n mukaiseen pätevään syyhyn kieltäytyä tarjotusta työstä, jos päivittäisen työmatkan kesto ylittäisi osaaikatyössä keskimäärin 2 tuntia.<sup>251</sup>

SAMU:n päätöksen dnro 15311/18/39 mukaan nämä syyt eivät olleet päteviä syitä kieltäytyä tarjotusta osaaikatyöstä ja ansiopäiväraha hylättiin valituksenalaisen päätöksen mukaisesti. SAMU:n mukaan työnhakija oli ilmoittanut hakevansa töitä molemmista kaupungeista, ja

---

<sup>249</sup> VakO 4286:99.

<sup>250</sup> VakO 6567:2004. Myöhemmin vakuutusoikeus vahvisti yhdenvertaisuuteen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin vedoten, että myös samaa sukupuolta olevien henkilöiden yhteiselämän aloittaminen toisella paikkakunnalla oli pätevä syy työstä eroamiselle (VakO 1038:2011).

<sup>251</sup> VakO 1878/2019/1201.

hänen olisi tullut pyrkiä sovitteluun kaksi osa-aikatyötä yhteen.<sup>252</sup> Vakuutusosoikeus asettui eri kannalle ja kumosi muutoksenhakulautakunnan päätöksen. Työnhakijalta ei voitu kohtuudella edellyttää, että hän olisi ottanut vastaan osa-aikaisen työn toisesta kaupungista, kun hän oli jo aiemmin itse hankkinut suurin piirtein yhtä työllistävän osa-aikatyön. Vakuutusosoikeus otti huomioon myös sen, että työnhakija oli ilmoittanut tehneensä osa-aikatyön lisäksi keikkatyötä.<sup>253</sup> Vakuutusosoikeus arvioi tapausta sen kautta, mitä työnhakijalta voitiin kohtuudella edellyttää. Kohtuusperiaatteen sisältönä on pidetty muun muassa sitä, että päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota, jos päätös osoittautuu yksilön sosiaalisen ja/tai taloudellisen tilanteen, viranomaisen tekemän virheen tai muun syyn vuoksi kohtuuttomaksi.<sup>254</sup> Kohtuullisuuteen perustuvaa arvioita voidaan pitää yksilön kannalta edullisen tulkinnan mukaisena.

SAMU:n päätös dnro 38523/18/38 koski tarjotusta työstä kieltäytymistä sen vuoksi, että työnhakija ei pitänyt tarjottua työtä hänelle sopivana. Hakijan mukaan TE-toimisto ei ollut tiennyt hänelle tarjotun työn sisältöä. Hakija oli tutustunut työtehtäviin ja todennut, ettei hän kokemuksensa ja ammattitaitonsa puutteen vuoksi uskaltanut ottaa työtä vastaan. SAMU:n perustelujen mukaan työn pelkääminen ei ole työttömyysturvalain mukainen pätevä syy kieltäytyä työstä.<sup>255</sup> Päätöksessään dnro 174/2020/4747 vakuutusosoikeus hylkäsi muutoksenhakulautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen todeten, että hakijan olisi tullut jättää työnantajan arvioitavaksi soveltuvuutensa työtehtävään. Se, ettei hakija koe tarjottua työtä itselleen sopivaksi, ei vakuutusosoikeuden mukaan ole TTL 2 a luvun 5 §:ssä tarkoitettu pätevä syy kieltäytyä työstä.<sup>256</sup>

Työstä eroamiseen liittyvien pätevien syiden osalta SAMU on päätöksessään dnro 37760/19/37 todennut, että silloin kun työsuhde päätetään työntekijän ja työnantajan yhteisellä sopimuksella, sen katsotaan päättyneen myös työntekijän itsensä tahdosta. Tällöin työntekijän on esitettävä pätevä syy sille, miksi hän on sopinut asiasta. Tapauksessa muutoksenhakija oli ensin kertonut purkaneensa työsopimuksen työnantajan kanssa yhteisym-

---

<sup>252</sup> Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös 15311/18/39.

<sup>253</sup> VakO 1878/2019/1201.

<sup>254</sup> Kotkas 2009, s. 771.

<sup>255</sup> SAMU 38523/18/38.

<sup>256</sup> VakO 174/2020/4747.

määräyksessä. Muutoksenhakija oli kuitenkin myöhemmin vedonnut siihen, että työsuhde purettiin työnantajan toimesta, muttei ollut esittänyt siitä todisteellista selvitystä muutoksenhakulautakunnalle.<sup>257</sup>

Kun kyseinen asia eteni vakuutusosoikeuteen, muutoksenhakija oli ilmoittanut, että hän ei ollut tehnyt aloitetta työsuhteen päättämiseksi eikä sopinut siitä työnantajan kanssa, vaan työnantaja purki hänen työsopimuksensa koeajalla. Muutoksenhakija ei pyynnöistään huolimatta ollut saanut entiseltä työnantajaltaan selvitystä työsuhteen purkamisen syistä. Vakuutusosoikeus hylkäsi valituksen ja totesi, ettei se ollut saanut sellaista selvitystä, jonka perusteella työsuhteen voitaisiin katsoa päättyneen muusta syystä kuin yhteisestä sopimuksesta.<sup>258</sup> Voitaneeen kysyä, mitä selvitystä hakija olisi voinut muutoksenhakunsa perusteiksi esittää, mikäli työnantaja ei ollut suostunut antamaan erillistä selvitystä työsuhteen purkamisen syistä. Hakijan omaa kertomusta tapahtuneesta ei pidetty riittävänä. Tapauksen arvioinnissa olisi voinut olla sijaa myös suhteellisuusperiaatteeseen tai kohtuullisuuteen perustuvalla arvioinnilla.

Vakuutusosoikeus katsoi päätöksessään dnro 114/2020/1249, että työstä eroamiseen oli ollut TTL 2 a luvun 2 §:n 2 momentin mukainen pätevä syy tapauksessa, jossa työntekijä erosi työstään palkanmaksun laiminlyöntien ja työnantajan asiattoman käytöksen vuoksi. Tällöin vakuutusosoikeus piti muutoksenhakijan kertomusta uskottavana. Hänellä oli esittää kertomuksensa tueksi ammattiliiton kirjaamia tietoja palkanmaksun laiminlyönneistä ja työnantajan käytöksestä.<sup>259</sup> Aiemmin päätöksessä dnro 185:2009 vakuutusosoikeus on arvioidessaan pätevää syytä työstä eroamiseen ottanut huomioon oikeuskäytännössä omaksutun työsopimusosoikeudellisen oikeusohjeen siitä, että työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolinen muuttaminen työnantajan toimesta edellyttää irtisanomisperusteeseen verrattavaa perustetta.<sup>260</sup>

Työttömän oman toiminnan ja lainsäädännön edellyttämän aktiivisuuden rajanvetoa voidaan tulkita myös vakuutusosoikeuden päätöksestä dnro 1193/2019/155, jossa oli kyse työllistymis-

---

<sup>257</sup> SAMU 37760/19/37. Tapauksessa olivat arvioitavana myös hakijan työkykyyn liittyvät perusteet työstä eroamiselle. Hakija oli esittänyt lääketieteellistä selvitystä paniikkihäiriöstään sekä siitä, ettei hänen fyysinen kuntonsa ollut työhön tarpeeksi hyvä. Hakijalla ja työnantajalla oli ollut tästä yhteisymmärrys. Muutoksenhaku ei kuitenkaan menestynyt näilläkään perusteilla.

<sup>258</sup> VakO 2529/2020/2959.

<sup>259</sup> VakO 114/2020/1249.

<sup>260</sup> VakO 185:2009. Vakuutusosoikeuden mukaan muutoksenhakijalla oli ollut pätevä syy erota työstään, kun työnantaja oli ilmoittanut työtehtävän muutoksesta huoltoneuvojan tehtävistä ajanvaraustehtäviin.

suunnitelman noudattamisesta. Muutoksenhakija piti saamaansa karenssipäätöstä kohtuuttomana, koska hän oli sitoutunut ja myös hakenut työtä aktiivisesti. Hän ei ollut kuitenkaan voinut tehdä varsinaista yhteydenottoa, koska hän ei löytänyt alueelta avointa alansa työpaikkaa. Hakija oli ollut siinä käsityksessä, että oman alan ulkopuolisten hakemusten jättämisestä ei katsota hyväksytyksi aktiivisuudeksi. Vakuutusosasto totesi, että avoimena olevien töiden seuraamista ilman niiden hakemista ei voida pitää työllistymissuunnitelmassa sovituna työpaikkojen aktiivisena hakemisena. Hakija oli ollut mukana hankesuunnittelussa ja työllistynytkin sen myötä kahdeksan kuukauden ajaksi, mutta tämän ei nähty korvaavan aktiivisuutta työnhaussa.<sup>261</sup>

Ruotsin oikeuskäytännössä on arvioitu sitä, milloin työttömällä on ollut hyväksyttävä syy olla palauttamatta aktivointiraporttia määräajassa. Hallintotuomioistuimen ratkaisemassa tapauksessa muutoksenhakija oli kertonut aktivointiraportin myöhästymisen syyksi sen, että hän oli ymmärtänyt väärin työvoimaviranomaiselta saamansa ohjeet siitä, tuleeko hänen palauttaa raportti aikana, jolloin häneltä oli jo aiemmin evätty oikeus työttömyysetuuteen. Tuomioistuimen mukaan työttömän vastuulla on varmistaa, että raportti on palautettu määräajassa. Hakijalle annetut epäselvät ohjeet eivät poistaneet häneltä tätä vastuuta. Viranomaiselta saatu epäselvä suullinen ohjeistus ei siten ollut hyväksyttävä syy sille, että hakija ei ollut palauttanut aktivointiraporttiaan.<sup>262</sup> Kun Suomessakin otetaan käyttöön työttömän työnhakijan velvollisuus ilmoittaa työnhakuvelvoitteensa täyttämistä, tulisi kiinnittää huomiota erityisesti ohjeistuksen selkeyteen sekä neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen.

Lainsäädännössä asetettujen vaatimusten lisäksi työttömän tulee seurata ja noudattaa viranomaisten antamia ohjeistuksia. Aikaisemman työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisussa dnro 5556/7/T muutoksenhakijan katsottiin kieltäytyneen koulutuksesta ilman pätevää syytä, koska hän ei ollut viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti vahvistanut hakemustaan henkilökohtaisesti työvoimatoimistossa, vaikka hän oli tosiasiallisesti ilmoittautunut koulutukseen sähköisesti. Hakemuksen vahvistamatta jättäminen työvoimatoimistossa oli johtanut siihen, ettei hakijan koulutushakemus tullut voimaan. Hakija siis ilmoittautui koulutukseen, mutta ratkaisun mukaan hän ei tehnyt sitä *vaaditulla tavalla*.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> VakO 1193/2019/155.

<sup>262</sup> Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 6 juni 2016 i mål nr. 10111–15.

<sup>263</sup> Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisu 5556/7/T. Valituksen mukaan hakija oli lähettänyt hakemuksestaan myös kopion työvoimatoimistoon.

#### 5.4 Työttömän oikeusturvan toteutumisesta

Työtön voi siis hakea työttömyysetuutta koskevaan päätökseensä muutosta sosiaaliturvasioiden muutoksenhakulautakunnalta ja sen jälkeen valittaa lautakunnan ratkaisusta vielä vakuutusoikeuteen. Pelkästään muutoksenhakukeinon olemassaolo ei kuitenkaan ole taee oikeusturvan toteutumisesta. Vuonna 2020 vakuutusoikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 9,4 kuukautta, mutta myös yli 12 kuukautta vireillä olleita asioita oli satoja.<sup>264</sup> Prosessiin kuluva aikaa voidaan pitää muutoksenhakumenettelyn rakenteellisena heikkoutena, joka pitkittää perusoikeuksina ja subjektiivisina oikeuksina turvattujen sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Vaikka päätöksentekoaajasta olisi säädetty ensi asteen hallinnossa, pitkä muutoksenhakuprosessi voi vesittää lyhyet käsittelyajat ja niiden säätämisen taustalla olleet syyt.<sup>265</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2009 Suomea koskevan ratkaisun, jossa EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu, kun työttömyysturva-asian oikeudenkäynti oli kestänyt kohtuuttoman pitkän ajan.<sup>266</sup>

Muutoksenhaku on uudistunut siten, että nykyisin työttömyysturvaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta sosiaaliturvasioiden muutoksenhakulautakunnasta. Voidaan kuitenkin katsoa, että kyseinen muutos on ollut enemmänkin organisatorinen. Hallituksen esityksessä työttömyysturvasioiden muutoksenhakulautakunnan yhdistämisestä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan perusteltiin ratkaisukäytännön yhdenmukaistamisella ja käsittelyaikojen kohtuullistamisella toiminnan tehostamisen myötä.<sup>267</sup> Käsittelyn joutuisuus on keskeinen oikeusturvaa lisäävä tekijä kuten yhdenmukainen ratkaisukäytäntökin, sillä samankaltaisia tapauksia tulisi arvioida samoin perustein. Vaikka ratkaisukäytännön yhdenmukaistaminen ja käsittelyaikojen kohtuullistaminen edistävätkin muutoksenhakijan oikeusturvaa, muutoksenhakuprosessin ei voine katsoa merkittävästi muuttuneen.

Hallintoprosessissa puhutaan usein selvityksestä näytön sijaan. Selvittämisvelvollisuus kuuluu työttömyysturvasasioissa viime kädessä lautakunnalle ja vakuutusoikeudelle.<sup>268</sup> Huomiota on, että aineellisen lainsäädännön harkinnanvaraisuus ei tee itse tosiseikkoja harkinnanvaraiseksi. Todellinen asiantila on selvitettävä ennen kuin kyetään harkitsemaan

---

<sup>264</sup> Vakuutusoikeus 2020.

<sup>265</sup> Pajukoski 2013, s. 250 ja 253.

<sup>266</sup> Kaura v. Suomi nro 40350/05. Oikeudenkäynti oli kestänyt noin 4 vuotta ja 7 kuukautta.

<sup>267</sup> HE 74/2017 vp, s. 6.

<sup>268</sup> Goebel ym. 2021, s. 58.

myönnetäänkö hakijalle etuus.<sup>269</sup> Jokainen voi myös edellyttää, että hänen asiaansa käsiteltäessä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi epäselvää tai tulkinnanvaraista. Hyvän hallinnon perusoikeusaseman myötä jokaisella on omassa asiassaan oikeus vedota esimerkiksi oikeuteen tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös.<sup>270</sup>

Työttömyysturvalain säännökset pätevistä syistä antavat paljon harkintavaltaa, kun säännöstä sovelletaan yksittäisen henkilön tilanteeseen. Kuten aikaisemmin on todettu, työvoimahallinnon asiakkailta ei ole turvanaan vastaavaa lainsäädäntöä kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkailta. Myöskään sosiaali- ja potilasasiamiehiä vastaavia instituutioita ei ole olemassa työttömille. Työttömyysturva-asiamiehen tehtäväkin on lakkautettu. Koska toimeentuloturvan muutoksenhakuprosessissa on kyse lainkäyttöprosessista, asiakas voi kuitenkin saada tukea oikeusavustajista.<sup>271</sup>

Tosiasiallinen päätäntävalta työttömän oikeudesta työttömyysetuuteen on TE-toimistolla, joka antaa asiasta sitovan työvoimapoliittisen lausunnon etuuden maksajalle. Joissain tilanteissa työttömän oikeusturvaa saattaa heikentää se, ettei työvoimapoliittinen lausunto sitovuudestaan huolimatta ole hallintopäätös.<sup>272</sup> Työttömän oikeusturvaan voi vaikuttaa myös se, että muutoksenhakua ei voi kohdistaa suoraan työvoimapoliittiseen lausuntoon, jonka pohjalta lopullinen etuuspäätös on tehty. Muutosta voidaan hakea vasta Kelan tai työttömyyskassan antamaan päätökseen. Tämä voi muun muassa viivästyttää oikean ratkaisun saamista. Työvoimapoliittisen lausunnon muutoksenhakukelvottomuus ei välttämättä ole ongelmallista, koska lausunnon sisältö voi tulla muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun työttömyysetuudesta annettuun päätökseen haetaan muutosta.<sup>273</sup>

Tällainen kaksivaiheinen menettely kuitenkin johtaa käytännössä siihen, että etuuspäätöksen perustelut eivät ole päätöksen muodollisesti antaneen tahon, eli Kelan tai työttömyyskassan laatimia, vaan ne tulevat työ- ja elinkeinotoimiston antamasta lausunnosta. Koska TE-toimisto ei ole muodollisesti päätöksentekijän asemassa, on oikeuskäytännössä ollut osin epäselvää, missä määrin muutoksenhakuelimen tulisi tutkia valitusasiassa TE-toimiston toimin-

---

<sup>269</sup> Koulu 2014, s. 196–197.

<sup>270</sup> Mäenpää 2021, s. 5–6.

<sup>271</sup> Pajukoski 2013 s. 262–263.

<sup>272</sup> Goebel ym. 2021, s. 149.

<sup>273</sup> OKV/93/1/2019.

taan tai päätöksentekoon kohdistuvia väitteitä. Näissä asioissa työ- ja elinkeinotoimistoa kuitenkin kuullaan valituksen yhteydessä ja se antaa valituksesta lausuntonsa.<sup>274</sup> Oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi perusteltua selkeyttää sitä, missä määrin työ- ja elinkeinotoimiston toimintaa ja päätöksentekoa tutkitaan muutoksenhaussa.

Työvoimaviranomainen voi joutua korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, jos asianosaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisen katsotaan johtuvan työvoimapolitiittisesta lausunnosta. TTL 12 luvun 9 § koskee oikeudenkäyntikulujen jakamista, ja sen mukaan muutoksenhakulautakunta ja vakuutusosasto voivat velvoittaa työvoimaviranomaisen korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan tai osaksi. Säännöksen mukaan työvoimaviranomainen voidaan velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut asiassa, jossa Kela tai työttömyyskassa on velvoitettu suorittamaan asianosaisen oikeudenkäyntikuluja ja suoritusvelvollisuus perustuu pääasiassa tai osittain työvoimapolitiittiseen lausuntoon.

Kuten aiemmin on tuotu esille, työttömyysturvalainsäädäntöä on kritisoitu sen monimutkaisuudesta. Hallituksen esityksessä on tiedostettu, että uudistuvat palveluprosessit ja työnhaakuvelvollisuus lukuisine poikkeuksineen voivat vaikuttaa työnhakijan näkökulmasta monimutkaisilta. Lisäksi seuraamusjärjestelmän porrastaminen on selvästi monimutkaisempi kokonaisuus kuin nykyiset seuraamukset.<sup>275</sup> On tärkeää pitää huolta siitä, ettei lainsäädäntöä monimutkaisteta sisällöllisesti tai teknisesti ilman hyvää perustetta.<sup>276</sup> Näkemykseen työttömyysturvalainsäädännön monimutkaisuudesta on helppo yhtyä. Nykyinen lainsäädäntö ja tulevat muutokset voivat olla monille haasteellisia ymmärtää. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on katsonut työttömyyden sosiaalisesti riskitilanteeksi.<sup>277</sup> Arvioitaessa työttömyysturvalainsäädännön monimutkaisuutta tulisi myös ottaa huomioon, että yksilöt käyttävät kyseisten lakien tulkintaan harvoin oikeudellista apua. Hallintolaissa säädetyn viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttaminen on tärkeää, jotta työtön voi todella ymmärtää lainsäädännön sisällön ja häntä koskevat velvoitteet.

Toimeentuloturva koskevaa lainsäädäntöä olisi mahdollista selkeyttää niin sisällöllisesti kuin teknisesti. Selkeyttämisen tavoitteena on lainsäädännön yksinkertaistaminen ja yhden-

---

<sup>274</sup> Goebel ym. 2021, s. 149.

<sup>275</sup> HE 167/2021 vp, s. 35.

<sup>276</sup> Stakes 2006, s. 99.

<sup>277</sup> PeVL 25/2013 vp, s. 2. Hallituksen esityksessä HE 90/2013 vp työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistamista ja selkeyttämistä pidettiin lakiuudistusten keskeisenä tavoitteena (HE 90/2013 vp, s. 5 ja 11).



mukaistaminen. Yksinkertaistaminen voi tapahtua poistamalla tai yksinkertaistamalla menettelyllisiä toimenpiteitä ja yhdenmukaistaminen puolestaan pyrkii käyttämään etuuksissa mahdollisimman paljon samoja käsitteitä samansisältöisinä. Perustellut erot on kuitenkin säilytettävä ja perusoikeuksien takaama turva, kuten oikeusturva, palvelujen asianmukaisuus ja hyvä hallinto sekä etuusjärjestelmien kokonaisuus tulee säilyttää.<sup>278</sup>

Pajukosken mukaan yksi olennaisimpia työttömän oikeusturvan puutteita on ennakkotuomioistuimen ja sen myötä ennakkotapausten puuttuminen.<sup>279</sup> Tilanteeseen ei ole sittemmin tullut muutoksia. Etenkin pohjoismaisen työvoimapolymallin tuomien lakimuutosten myötä olisi tärkeää, ettei työttömyysturvan muutoksenhaku jää piiloon siten kuin se tällä hetkellä suurelta osin jää. Työttömän oikeusturvan kannalta säännösten soveltamiskäytännön tulisi olla yhtenäisiä, mutta nykyisessä muutoksenhakujärjestelmässä sen arviointi jäänee paljolti ulkopuolisen arvioinnin ulottumattomiin. Viime kädessä yksittäisessä tapauksessa ratkaisun siitä, onko työttömällä ollut esimerkiksi pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä, tekee muutoksenhakulautakunta ja lopulta vakuutusosoikeus. AOA on vuonna 2016 antamassaan ratkaisussa katsonut, että TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto ei vastannut vakuutusosoikeuden ratkaisullaan linjaamaa oikeuskäytäntöä.<sup>280</sup>

On muistettava, että kyse on viime kädessä yksilön taloudellista toimeentuloa turvaavista etuuksista. EU:ssa ja muissa länsimaissa luottamus viranomaisten toimintaan ja hallinnon uskottavuus ovat yleisesti heikentyneet.<sup>281</sup> Hallintoon kohdistuvat odotukset ja vaatimukset ovat lisääntyneet ja painopiste onkin siirtynyt laadullisesti hyvän palvelun ja asianmukaisen käsittelyn takaamiseen jo etukäteen. Tavoitteena on turvata itsenäiset, joustavat ja tehokkaat mahdollisuudet asiansa hoitamiseen hallinnon asiakkaalle samalla huomioiden heidän erilaiset tarpeensa.<sup>282</sup>

---

<sup>278</sup> Stakes 2006, s. 99.

<sup>279</sup> Pajukoski 2012, s. 273.

<sup>280</sup> EOAK/764/4/15.

<sup>281</sup> Mäenpää 2021, s. 69.

<sup>282</sup> Mäenpää 2021, s. 73.

## 6 PÄÄTÄNTÖ

Aktiivisuutta voidaan ensinnäkin pitää työttömyysturvaan liittyvien lainsäädäntöuudistusten taustalla vaikuttavana tavoitteena ja arvona. Yleisellä tasolla aktivointi on muuttanut tapaa tarkastella työvoimapolitiikan keinoja ja tavoitteita. Työttömyyttä ei enää pidetä pääasiassa rakenteellisena ongelmana, vaan painopiste on siirtynyt yksilöön. Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, onko viranomaisen yksipuolisesti asettamien vaatimusten toteuttaminen varsinaista aktiivisuutta. Aktiivisuus mielletään yleisesti oma-aloitteisuudeksi, jolla ei tähän asti ole pääsääntöisesti ollut suurta merkitystä työttömyysturva-oikeuden kannalta. Pohjoismaiden työvoimapolitiikka on kuitenkin muutos aktiivisemmän työvoimapolitiikan suuntaan, sillä sen myötä työnhakija voi tosiasiallisesti itse vaikuttaa siihen, mitä työmahdollisuuksia hän hakee säilyttääkseen oikeutensa työttömyysetuuteen.

Pajukoski esitti vuonna 2012 seuraavan havainnon: ”Kun työvoimapolitiittisen lainsäädännön tavoite myös työttömyyden suhteen on aktivointi, oletuksena on, että sen tulisi näkyä myös työttömän työnhakijan omaehtoisen aktiivisuuden kannustamisessa.”<sup>283</sup> Nyt kymmenen vuotta myöhemmin tämä oletus on pohjoismaisen työvoimapolitiikan myötä toteutuksessa. Mallin toimivuus ja oikeusturvaan liittyvät vaikutukset selviävät kuitenkin vasta tulevien tutkimusten myötä. Työttömien keskusjärjestö on esittänyt huolensa siitä, että yhden työpaikan hakeminen viikossa ei ole mahdollista kaikille työttömille muun muassa asuinpaikasta, koulutuksesta, kielitaidosta ja työkokemuksesta johtuen. Vaikka laissa onkin huomioitu työnhakuun vaikuttavat rajoitteet, se ei tarkoita vielä sitä, että niitä voitaisiin objektiivisesti arvioida jokaisen työttömän kohdalla.<sup>284</sup>

Työttömyysturvalaki ja laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sisältävät useita työttömään työnhakijaan kohdistuvia oikeusnormeja, jotka sisältävät oikeudellisen käyttäytymisvelvoitteen.<sup>285</sup> Puutteellinen aktiivisuus, esimerkiksi työtarjouksesta kieltäytyminen tai työllistymissuunnitelman laiminlyönti katsotaan yksilön kannalta käytännössä työvoimapolitiittisesti moitittavaksi menettelyksi. Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely puolestaan johtaa työttömyysetuuden lakkauttamiseen tai keskeyttämiseen työttömyysturvalaissa tarkemmin säädetyltä ajalta. Oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta on perustuslain

---

<sup>283</sup> Pajukoski 2012, s. 221–222.

<sup>284</sup> Työttömien keskusjärjestö, 2021.

<sup>285</sup> Oikeusnormeista esim. Siltala 2010, s. 81.

tasolla turvattu oikeus, joten aktiivisuuden arvioimisen oikeudellista merkitystä voidaan pitää yksilölle merkittävänä. Tutkimuksessa tarkastellun oikeuskäytännön rajallisuuden vuoksi TTL 2 a luvussa määritellyistä pätevien syiden tulkinnasta ei voida tehdä pitkälle ulottuvia johtopäätöksiä, mutta tarkasteltavina olleissa tapauksissa kynnystä pätevän syyn täyttymiseen voidaan pitää melko korkeana. Stakesin mukaan vastikkeellisuuden ei tulisi uhata järjestelmää kokonaisuutena siten, että siitä muodostuu yleisesti etuuden rajoittamisen tai epäämisen muoto.<sup>286</sup>

Työttömien oikeudellista asemaa voitaisiin mahdollisesti parantaa työttömyysturva-asiamiehen instituution palauttamisella ja kehittämisellä tai asettamalla jokin muu työttömien etua valvova viranomainen. Lainsäädäntötasolla voisi olla perusteltua kehittää yleistä toimeentuloturvan asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia. Mikäli työttömyysturvalainsäädännön yksinkertaistaminen ei ole mahdollista ainakaan merkittävällä tasolla, voisi erillinen asemaa ja oikeuksia koskeva laki selkeyttää oikeustilaa.

Oikeus oikeusturvaan on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perustuslakimme 21 §:ssä. Työttömällä on käytettävissään työttömyysturvalain 12 luvussa säädetty muutoksenhakekeinot sen varalta, että hän on tyytymätön Kelalta tai työttömyyskassalta saamaansa työttömyysetuutta koskevaan päätökseen. Hän voi siten saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi kuten PL 21 §:n 1 momentissa edellytetään. Muutoksenhaulla voidaan korjata lainvastainen tai muutoin virheellinen päätös jälkikäteen ja sen myötä muutoksenhakija voi myös saada työttömyysetuuden menetetyltä ajalta. Käsittelyn asianmukaisuuden, joutuisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisen arviointi on monimutkaisempaa. Tutkimuksessa käsitellyn perusteella työttömän oikeusturvan toteutumisen ei kokonaisuutena voida sanoa olevan moitteetonta. Oikeusturvassa on todettu olevan puutteita sekä laajemmin järjestelmätasolla että yksittäisten henkilöiden kokemissa tapauksissa.

Tutkimuksessa on korostettu työvoimapoliittisen lausunnon tosiasiallista merkitystä työttömyysturva-oikeudesta päätettäessä. Tällä hetkellä muutoksenhakua ei voida kohdistaa suoraan TE-toimiston menettelyyn tai työvoimapoliittiseen lausuntoon. Myös lausuntokäytännön jälkikäteisestä valvonnasta on luovuttu. Kuten todettu, tämä ei välttämättä aiheuta oikeusturvaongelmia, mikäli myös työvoimapoliittisen lausunnon sisältö selvitetään riittävästi varsinaisessa muutoksenhaussa. Kun työvoimapoliittisen lausunnon oikeellisuutta ei voida

---

<sup>286</sup> Stakes 2006, s. 88.

selvittää muutoin kuin etuuspäätökseen kohdistuvassa muutoksenhaussa, ennakkollisen oikeusturvan merkitys lausuntojen antamisessa on suuri.

Jälkikäteisen oikeusturvan osalta voitaisiin harkita oikeudellisen avustajan käytön yleistämistä muutoksenhaussa. Ei liene tiedossa, annetaanko työttömyysturvan muutoksenhaussa riittävän selkeästi tietoa siitä, että muutoksenhakijalla on oikeus halutessaan käyttää asiamiestä ja selvittää oikeus myös oikeusapuun. Oikeusturvan saavutettavuuden ja alhaisten kustannusten kannalta voidaan pitää tärkeänä sitä, että kansalaiset selviävät muutoksenhausta itsenäisesti. Tarkoituksenmukaista ei varmastikaan ole se, että kaikki työttömyysetuuspäätöksistä valittavat turvautuisivat oikeusapuun. Juridisesti perusteltujen valitusten yleistymisellä voisi kuitenkin olla edullinen vaikutus työttömyysturva-asioiden muutoksenhakuun. Kun valituksessa esitetyt vaatimukset on perusteltu huolellisesti, myös niihin vastaaminen vaatii huolellisia perusteluja.

Sosiaaliturvan vastikkeellisuuden soveltamiskysymyksenä on se, että yksilöltä vaadittujen toimenpiteiden tulee olla kohtuullisia ja hänelle muutoinkin soveltuvia.<sup>287</sup> Työttömän oikeusturvan näkökulmasta olisi perusteltua arvioida oikeudellisen tutkimuksen keinoin tarkemmin sitä, ovatko asetetut sanktiot suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään, eli lähtökohtaisesti työllisyyden saavuttamiseen, nähden. Kuten tutkimuksessa on todettu, aktiivisuuden saavuttamiseen ja velvollisuuksien täyttämiseen ei aina ole tosiasiallisia mahdollisuuksia.

Yleisesti voidaan pohtia myös sitä, kuinka realistista kansainvälisissä sopimuksissakin edellytetty täystyöllisyyden tavoittelu nyky maailmassa on. Suomessa työttömyysluvat ovat olleet jo pitkään melko vakiintuneita, jolloin tietty määrä ihmisiä on jatkuvasti työttömänä työnhakijana ja sen myötä aktivointitoimien kohteena.<sup>288</sup> Tällä hetkellä ei liene nähtävissä merkkejä siitä, että Suomessa oltaisiin menossa kohti perustulon kaltaista mallia, jolloin työttömien aktiivisuutta koskevasta keskustelusta voitaisiin pitkälti luopua. Pohjoismaisen työvoimapaalvelumallin tuomien uudistusten myötä aktiivisuuden arvioinnin merkitys enemmänkin kasvaa. Tässä tutkielmassa ei voida antaa vastausta siihen, millainen järjestelmä olisi toimivien työllisyyteen liittyvien tavoitteiden kannalta, mutta voidaan todeta, että työttömien asemaan ja oikeusturvaan on aidosti kiinnitettävä huomiota muutosten keskellä.

---

<sup>287</sup> Stakes 2006, s. 88.

<sup>288</sup> Ks. työttömyysasteen trendistä Tilastokeskus 2022.