



UNIVERSITY OF LAPLAND
LAPIN YLIOPISTO

Työttömyysturvalain poikkeussäännöt koronakriisin aikana

Tarkastelu perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden näkökulmasta

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielma
Hyvinvointioikeus
Maiju Hautamäki
Kevät 2021

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Työttömyysturvalain poikkeussäännöt koronakriisin aikana - Tarkastelu perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden näkökulmasta

Tekijä: Maiju Hautamäki

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, hyvinvointioikeus

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: XIII + 68

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Tutkielmassa tarkastellaan koronakriisin aikaisia työttömyysturvalain poikkeussääntöjä perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on arvioida poikkeussääntöjen toimivuutta suhteessa mainittuihin taustasäännöksiin. Poikkeussääntöjä tarkastellaan pääasiassa työttömyysturvan kattavuuden, tason ja keston näkökulmasta. Lisäksi poikkeussääntöjä tarkastellaan niihin liittyvien menettelysäännösten näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan lisäksi työttömyysturvajärjestelmää sen kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Valtiosääntömme takaa oikeuden sosiaaliturvaan. Lisäksi sosiaaliturvasta on säännöksiä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä yhteisöoikeudessa. Työttömyysturvan tarkoituksena on korvata työttömyyden aiheuttamia taloudellisia menetyksiä. Työttömän perusturva varmistaa mahdollisuuksia hakea työtä sekä parantaa edellytyksiä palata työmarkkinoille. Työttömyysetuuksiin kuuluvat ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki.

Viime vuonna maailmanlaajuisesti levinnyt koronapandemia on vaikuttanut työmarkkinoihin aiheuttaen työttömyyttä. Monet yritykset ovat joutuneet taloudelliseen ahdinkoon, jonka seurauksena ovat joutuneet lomauttamaan ja irtisanomaan työntekijöitään. Kasvaneiden lomautusmäärien myötä hallitus on antanut lukuisia esityksiä työttömyysturvalain muuttamiseksi väliaikaisesti. Muutoksilla on pyritty varmistamaan mm. koronakriisin seurauksena työttömäksi jääneiden toimeentulon turvaa sekä jouduttamaan työttömyysturvan toimeenpanoa. Työttömyysturvalakiin tehdyillä lakimuutoksilla on pyritty pääasiassa turvaamaan lomautettujen ja yrittäjien perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa. Tutkielman keskiössä ovat kaikki työttömyysturvalakiin tehdyt väliaikaiset muutokset 16.3.2020 alkaen sekä niiden tarkastelu suhteessa perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen.

Avainsanat: korona, työttömyysturva, sosiaaliturva, toimeentuloturva, perusoikeudet, ihmisoikeudet, yhteisöoikeus

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Aluksi	1
1.2	Tutkimustehtävä, tavoitteet ja rajaukset	3
1.3	Metodi	7
2	Toimeentuloturva osana sosiaalisia oikeuksia toteuttavaa järjestelmää	9
2.1	Yleistä	9
2.2	Yleinen perusturva Suomessa	10
2.3	Perus- ja ihmisoikeudet sosiaalisten oikeuksien turvana	11
2.4	Toimeentuloturvan tukimuotoja	13
3	Työttömyysturvajärjestelmä	17
3.1	Työttömän oikeus toimeentuloturvaan	17
3.2	Työttömyysturvan historiaa	18
3.3	Työttömyyspäivärahaan oikeutetut	20
3.3.1	Työvoimapoliittiset edellytykset työttömyyspäivärahan saamiselle	21
3.3.2	Työttömyyspäivärahan saamisen muita edellytyksiä	23
3.3.3	Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto	25
3.3.4	Yrittäjien ja osa-aikaisten työntekijöiden oikeus soviteltuun päivärahaan.....	26
3.4	Työmarkkinatuki	28
4	Työttömyys poikkeusolojen seurauksena ja väliaikaiset lakimuutokset työttömyysturvaan	30
4.1	Lomautukset ja työttömyys COVID-19-pandemian seurauksena	30
4.2	Väliaikaiset lakimuutokset lyhyesti	31
5	Poikkeussäännöt perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden näkökulmasta.....	36
5.1	Perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden suhde toisiinsa	36
5.2	Työttömyysturva ja perustuslaki	37
5.2.1	Poikkeussääntöjen aineellisen ja menettelyllisen sisällön tarkastelu perustuslain näkökulmasta	41
5.3	Yhteisöoikeus ja toimeentuloturva	47
5.3.1	Poikkeussäännöt yhteisöoikeuden näkökulmasta	51
5.4	Ihmisoikeudet ja toimeentuloturva.....	53
5.4.1	Poikkeussäännöt ihmisoikeuksien valossa	57
6	Lopuksi.....	61

Lähteet

Kirjalliset lähteet ja artikkelit

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus, Helsinki 2002.

Arajärvi, Pentti: Tällä lailla sosiaaliturvaa – Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Stakes, Helsinki 2006.

Bergholm, Tapio: Suomen mallin synty, Stakes 2007.

Cappelen, Cornelius – Le Bruyn Goldeng, Eskil: Unemployment compensation and the trade-off between equality and personal responsibility. Teoksessa: Aasen, Henriette Sinding – Globben, Siri – Magnusson, Anne-Mette – Nilssen Even: Juridification and Social Citizenship in the Welfare State 2014.

Fyhr, Kim: MAKING FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY IN EU LEGISLATIVE PROCESS - Ex ante Review of Proposals for EU Legislative Measures for their Compatibility with the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Helsingin yliopisto 2016.

Grimm-Vikman, Susanna: Työttömyyskassan kuulumattomat – Miksi vakuutus ei kelpaa? Turun yliopisto 2019.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent Oy, Helsinki 2011.

Havakka, Pauliina: Sosiaaliset riskit – määritelmiä ja merkitys yhteiskunnassa, Tampereen yliopisto 2018.

Hiilamo, Heikki – Niemelä, Heikki – Pykälä, Pertti – Riihelä, Marja – Vanne, Reijo: Sosiaaliturva ja elämänvaiheet – Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa, Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2012.

JHL työttömyyskassa: Työttömyysturvan perusopas. 2020.

Keinänen, Anssi – Vääänen, Ulla: Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Edita Publishing Oy 2016.

Koskinen, Seppo – Ullakonoja, Vesa: Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Edita Publishing Oy 2016.

Kotkas, Toomas – Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Helsinki 2016.

Kotkas, Toomas: Rajat ylittävä sosiaalioikeus. Alma Talent Oy, Helsinki 2019.

Latvala, Minna: Puolison armoilla – Työttömyysturvan tarveharkinta, Helsinki 2008.

Lindfelt, Mats: Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land? Åbo Akademi University, Åbo 2007.

Lähteenmäki, Liisa: “Mitä työttömän syyksi voidaan lukea” – Empiirinen tarkastelu työttömyysturva saamisen edellytyksiin tehdyistä hallituksen esityksistä. Lakimies 5/2020.

Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäyt-teiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, Edita Publishing Oy 2016.

Niemelä, Heikki – Salminen, Kari: Suomalainen sosiaaliturva. Helsinki 2006.

Nyysölä, Mikko – Rautiainen, Hannu – Äimälä, Markus – Åström, Johan: Työoikeus. Alma Talent Oy, Helsinki 2021.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita Publishing Oy 2016.

Pylkkänen, Anu: Yhdenvertaisuus- ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa: Harkit-tua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki 2015.

Rautiainen, Pauli: Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa: Kalliomaa-Puha, Laura – Mat-tila, Yrjö – Nykänen, Eeva (toim.): Sosiaaliset oikeudet – Näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2016.

Remahl, Jarkko: Suku, sisu ja sotu – Suomalaisen sosiaaliturvan historiaa. Kela, Helsinki 2017.

Saarinen Mauri: Työsuhteen pelisäännöt. Alma Talent Oy 2015.

Saarinen, Mauri: Lomauttaminen: perusteet, menettelytavat sekä työ- ja sosiaalioikeudelliset seuraa-mukset. Alma Talent Oy, Turku 2016.

Siitonen, Susanna – Romo, Silja: Muutosturva – Tie työllistymiseen. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, toim. Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Tampere 2013.

Tuovinen Anna-Kaisa: Kansainvälisen sosiaaliturvan perusteita. Teoksessa: Kalliomaa-Puha, Laura – Tuovinen Anna-Kaisa (toim.): Sosiaaliturvan rajoilla – Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaaioikeudesta. Kela, Helsinki 2017.

Tuovinen, Anna-Kaisa: Perustuslainmukainen perustulokokeilu – Perustulokokeilun arviointia perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa. Kela, Helsinki 2017.

Urponen, Kyösti: Hyvinvointivaltio muotoutuu. Teoksessa: Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva – Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki 1994.

Ylikännö, Minna: Työttömyysvakuutus. Teoksessa: Havakka, Pauliina – Niemelä, Mikko – Uusitalo, Hannu: Sosiaalivakuutus. Turenki 2017.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 115/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 14/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 163/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 220/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi.

HE 229/2001 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

HE 229/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 231/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 27/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 38/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 58/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun sekä työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.,

HE 61/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin Covid-19-epidemian vuoksi.

HE 78/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta.

HE 93/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:n muuttamisesta sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien muuttamisesta.

HE 94/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 94/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Ministeriöiden soveltamisohjeet

STM soveltamisohje työttömyysturvalain 11 luvusta 7.9.2015. Työttömyysturvalain toimeenpanoa koskevat säännökset. Sosiaali- ja terveysministeriön 7.9.2015 voimaan tullut soveltamisohje.

STM soveltamisohje työttömyysturvalain 3 luvusta 6.2.2017. Työttömyysturvalain etuuden saamisen yleiset rajoitukset. Sosiaali- ja terveysministeriön 6.2.2017 voimaan tullut soveltamisohje.

STM soveltamisohje työttömyysturvalain 4 luvusta 26.3.2019. Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus. Sosiaali- ja terveysministeriön 26.3.2019 voimaan tullut soveltamisohje.

STM soveltamisohje työttömyysturvalain 5 luvusta 15.4.2019. Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset. Sosiaali- ja terveysministeriön 15.4.2019 voimaan tullut soveltamisohje.

Muut virallislähteet

K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

PeVL 28/2009 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2009 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

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

PeVL 35/2012 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/2012 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 43/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 43/2001 työ- ja tasa-arvoasianvaliokunnalle hallituksen esityksestä työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVL 55/2016 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 55/2016 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 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 58/2016 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2019 sivistyslautakunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta.

PeVL 64/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 64/2010 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvalain 4 luvun muuttamisesta.

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

UN E/C.12/GC/19. United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19, The right to social security (art.9), 23.11.2007.

UN E/C.12/GC/20. United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2.7.2009.

VNK/2020/31

Valtioneuvoston kanslian muistio poikkeusolojen toteamisesta.

Oikeustapaukset

VakO 934:99 annettu 24.2.2000.

VakO 7226:2004 annettu 17.5.2006.

VakO 3620:2004 annettu 28.3.2007.

VakO 6565:2004 annettu 16.11.2006.

VakO 10069:2004 annettu 30.3.2006.

VakO 5616:2009 annettu 21.10.2010.

VakO 2397:2011 annettu 1.12.2011.

VakO 5142:1996 annettu 20.3.1997.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOAK/2935/2020 annettu 2.6.2020. EOAK/5708/2020 annettu 3.11.2020.

EOAK/1416/2018 annettu 28.8.2018. EOAK/1732/2/08 annettu 10.6.2008.

Internet-lähteet

Finanssivalvonta, Kela: Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2019, 2020. [Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2019 \(helsinki.fi\)](#). Katsottu 14.12.2020.

Finanssivalvonta: Työttömyyskassat selvisivät koronapandemiasta hakemusmäärien ja etuusmenojen ennätysjyrkästä kasvusta huolimatta, 2021. [Työttömyyskassat selvisivät koronapandemiasta hakemusmäärien ja etuusmenojen ennätysjyrkästä kasvusta huolimatta - www.finanssivalvonta.fi](#). Katsottu 29.3.2021.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights. [34 artikla - Sosiaaliturva ja toimeentuloturva | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#). Katsottu 14.3.2021.

Jäppinen, Maija: Ihmisoikeusliitto, blogi: Sosiaaliturvan taso on ihmisoikeuskysymys. 2016. [Sosiaaliturvan taso on ihmisoikeuskysymys - Ihmisoikeusliiton tutkimuspäällikön blogi \(ihmisoikeusliitto.fi\)](#). Katsottu 23.3.2021.

Kela: EU-lainsäädäntö. 2020. [EU-lainsäädäntö ja sosiaaliturva - kela.fi](#). Katsottu 16.3.2021.

Kela: Paljonko peruspäivärahaa maksetaan. 2021. [Peruspäivärahan määrä ja maksaminen - kela.fi](#). Katsottu 16.2.2021.

Lakimiesuutiset: Ensimmäinen työttömyyskassa perustettiin 145 vuotta sitten, 2014. [Ensimmäinen työttömyyskassa perustettiin 145 vuotta sitten - Lakimiesuutiset](#). Katsottu 29.12.2020.

Nykysuomi: Vaivahoidosta aktiivimalliin – Suomalaisen sosiaaliturvan historiaa, 2017. [Vaivahoidosta aktiivimalliin - Suomalaisen sosiaaliturvan historiaa \(nykysuomi.com\)](#). Katsottu 29.12.2020.

Surakka, Jani: Mitä työttömän on hyvä huomioida vuodenvaihteessa? Edilex-uutiset, 2020. [EDI-LEX \(ulapland.fi\)](#). Katsottu 29.12.2020.

Tasa-arvovaltuutettu: EU-lainsäädäntö. [EU-lainsäädäntö - Tasa-arvovaltuutettu \(tasa-arvo.fi\)](#). Katsottu 16.3.2020.

TE-palvelut: Yrittäjän ja omassa työssä työllistyvän työttömyysturva. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013. [Yrittäjän ja omassa työssä työllistyvän työttömyysturva- TE-palvelut \(te-palvelut.fi\)](#). Katsottu 16.2.2021.

Tilastokeskus: Työllisten määrä väheni ja työttömyys kasvoi heinäkuussa. 2020. [Tilastokeskus - Työvoimatutkimus \(stat.fi\)](#). Katsottu 21.2.2021.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ: Näin ansiopäiväraha lasketaan. [Näin ansiopäiväraha lasketaan - TYJ](#). Katsottu 16.2.2021.

Muut julkaisut

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu: Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. 1/2020. [Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä \(eduskunta.fi\)](#). Katsottu 17.2.2020.

Ihmisoikeuskeskus: Mitä ihmisoikeudet ovat? Ihmisoikeuskeskus 2014. [IOK-mita-ihmisoikeudet-suomi-2016-DIGI.pdf \(ihmisoikeuskeskus.fi\)](#). Katsottu 21.3.2021.

Iivonen, Esa: Sosiaaliturvauudistus on kiinnitettävä perus- ja ihmisoikeuksiin. [Sosiaaliturvauudistus on kiinnitettävä perus- ja ihmisoikeuksiin - SOSTE](#). Katsottu 30.12.2020.

Kansalaisjärjestöjen varjoraportti YK:lle: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet Suomessa. [Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet Suomessa - Kansalaisjärjestöjen varjoraportti YK:lle \(ihmisoikeusliitto.fi\)](#). Katsottu 21.3.2021.

Koskinen, Seppo: Toimeentuloturva. Edilex-artikkeli 8.10.2010. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/7321.pdf>. Katsottu 10.12.2020. Katsottu 1.12.2020.

Kujala, Tero: Euroopan unionin perusoikeuskirja – Perusoikeudet ja lainkäyttö. 2012. [Hovioikeus_2012.indd](#). Katsottu 5.4.2021.

SAK: Lausuntopyyntö (TEM/2313/04.03.03/2011) koskien ILO:n raporttia (Report IV (1) 101st session of the ILC 2012) ja raportin kysymyksiä aiheesta. Social protection

floors for social justice and a fair globalization –raportti. 2011. [Lausuntopyyntö \(TEM/2313/04.03.03/2011\) koskien ILO:n raporttia \(Report IV \(1\) 101st session of the ILC 2012\) ja raportin kysymyksiä aiheesta. Social protection floors for social justice and a fair globalization –raportti | SAK](#). Katsottu 23.3.2021.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja sen hallinnonala. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön esitteitä I. Helsinki, 2011. [URN:NBN:fi-fe201504224006.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#). Katsottu 28.1.2021.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Toimeentulotuki – Opas toimeentulotukilain soveltajille, 2013. [URN_ISBN_978-952-00-3385-9.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#). Katsottu 12.12.2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Tutkimus TE-toimistojen työtarjoamis- ja työttömyysturvaprosesseista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2016. [TEMjul_35_2016_nettili.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#). Katsottu 17.1.2020.

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies, -kertomus
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization)
Kela	Kansaneläkelaitos
KOKO-kassa	Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa

KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus (SopS 8/1976)
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopi-mus (SopS 6/1976)
TTL	Työttömyysturvalaki (30.12.2002/1290)
TyEL	Työeläkevakuutus
TYJ	Työttömyyskassojen yhteisjärjestö
VakO	Vakuutusosoikeus
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YTK	Yleinen työttömyyskassa

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Viime vuonna maailmanlaajuisesti levinnyt koronavirus on vaikuttanut epädullisin seurauksin työmarkkinoihin. Heinäkuun lopussa 2020 Suomessa oli 387 000 työtöntä työnhakijaa, joka oli noin 119 000 enemmän kuin sitä edeltävän vuoden heinäkuussa. Suurin osa työttömyyden nostattajista oli lomautettuja.¹ Koronapandemian seurauksena useat yritykset ovat joutuneet taloudelliseen ahdinkoon, joka on johtanut työntekijöidensä irtisanomisiin ja lomauttamisiin. Koronakriisin aiheuttamaan nopeaan työttömyyden kasvuun reagoitiin onneksi nopeasti, ja valtioneuvosto antoi lukuisia esityksiä työttömyysturvalain muuttamiseksi. Muutoksilla haluttiin helpottaa muun muassa palkansaajien ja yrittäjien toimeentulon turvaa koronakriisin keskellä sekä jouduttaa työttömyysturvan etuuskäsittelyä.

Suomen perusoikeusjärjestelmä uudistettiin vuonna 1995, jonka myötä perusoikeuksia täsmennettiin ja laajennettiin merkittävästi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien suuntaan. Uudistuksella oli tarkoitus aktualisoida kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäistä asemaa. Myös Euroopan unionin ja yhteisön oikeudella (yhteisöoikeus) on tärkeä vaikutus oikeuksiin. Yhteisöoikeus jaotellaan primääri- ja sekundäärilainsäädäntöön. Suomen liittyminen Euroopan unioniin teki yhteisöoikeudesta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöömme ensisijaisesti sovellettavaa oikeutta. Pääsääntöisesti yhteisöoikeus ohittaa myös perustuslakimme. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on kirjattu sosiaaliset perusoikeudet. Tarkoituksena ei ole luoda uusia perusoikeuksia, vaan tuoda paremmin esille EU:n turvaamat perusoikeudet, jotka on kirjattu jo ihmisoikeussopimukseen sekä yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.²

Suomen perustuslain 1 §:n 2 momenttiin on lueteltu kolme tärkeää arvoa valtiosääntömme taustalla: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Perustuslain säännös yksilön oikeuksien

¹ Tilastokeskus, Työllisten määrä väheni ja työttömyys kasvoi heinäkuussa. Julkaistu 25.8.2020.

² Arajärvi, 2011, s. 64.

ja vapauden turvaamisesta vahvistaa perusoikeuksien keskeistä asemaa maamme valtiosäännössä.³ Perustuslain 2 luvussa on säännökset perusoikeuksista, joihin kuuluvat myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Oikeus toimeentuloturvaan on yksi hyvinvointivaltion merkittävimmistä seikoista. Oikeus toimeentuloturvaan on kirjattu Suomen perustuslain 19 §:ään sosiaalisena perusoikeutena. Yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, solidaarisuus sekä oikeus ihmisarvoiseen elämään ovat tärkeitä periaatteita toimeentuloturvallainsäädännön taustalla.⁴

Toimeentuloa turvataan tiettyjen sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien riskien, kuten työttömyyden toteutuessa. Työntekijän elanto voi vaarantua, mikäli ansiotyötä ei ole tai työntekijä irtisanotaan. Työntekijällä on oikeus saada yhteiskunnan tarjoamaa rahallista tukea työttömyyden aiheuttamien taloudellisten menetysten myötä. Valtiosäännössämme oikeus työttömyysturvaan pohjautuu PL 19.2 §:ään. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden seurauksena. Hyvinvointivaltion puitteissa hyvitys työttömyydestä voidaan tulkita järjestelmätason haitaksi, jossa työmarkkinat eivät toimi jonkin syyn seurauksena. Työttömän kannalta erityisen merkittäviä ovat säännökset liittyen päivärahan määrään sekä edellytyksiin etuuden saamiseksi.⁵

Ihmisoikeudet ovat loukkaamattomia oikeuksia, joihin kaikki ovat oikeutettuja ihmisyytensä myötä. Ihmisoikeudet kuuluvat maailmanlaajuisina ja samanveroisina oikeuksina kaikille. Niillä pyritään suojelemaan mm. ihmisarvoa, yhdenvertaisuutta, perusvapauksia, perusturvallisuutta sekä pyritään turvaamaan oikeus saada oikeudellista suojelua. Ihmisoikeudet pitävät sisällään kansalais- ja poliittiset oikeudet (KP-oikeudet) sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet), joista Euroopassa käytetään termiä sosiaaliset oikeudet.⁶

Sosiaalisilla ihmisoikeuksilla viitataan ihmisten fundamentaalisiin oikeuksiin, jotka linkittyvät yhteiskunnan kehittämiseen sosiaalisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden lähtökohdista sekä inhimillisen elämän tosiasiallisten vähimmäisehtojen turvaamiseen. Sosiaalisia ihmisoikeuksia kutsutaan usein myös hyvinvointioikeuksiksi. Ne turvaavat siis ennen kaikkea hei-

³ Hallberg, 2011, Teoksessa: Perusoikeudet, luku I, kappale 1, kohdassa: Perusoikeusjärjestelmä.

⁴ Arajärvi, 2011, s. 21.

⁵ Lähteenmäki, 2020, s. 664, 666.

⁶ Mikkola, teoksessa: Sosiaaliset oikeudet-näkökulmia perustaan ja toteutumiseen, 2016, s. 40.

kommissa asemassa olevien ihmisten oikeuksia. Työttömät voidaan lukea tähän henkilöpiiriin kuuluviksi. Sosiaaliset ihmisoikeudet tulevat konkreettisiksi erityisesti heidän elämässään, jotka eivät pysty hankkimaan toimeentuloaan ja hyvinvointipalveluita markkinoilta. Sosiaalisilla ihmisoikeuksilla on vahva side ihmisten yhdenvertaisuuden edistämiseen, koska niillä pyritään suojaamaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia. Sosiaaliset ihmisoikeudet pyrkivät tasoittamaan ihmisten välistä sosiaalista eriarvoisuutta.⁷

1.2 Tutkimustehtävä, tavoitteet ja rajaukset

Tutkielman tavoitteena on selvittää koronakriisin aikaisten työttömyysturvalain poikkeussääntöjen toimivuutta suhteessa perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Työttömyysturvalain poikkeussääntöjä arvioidaan ja tarkastellaan tässä tutkielmassa erityisesti juuri edellä mainittujen taustasäännösten valossa. Tutkielmassa käytetään *toimivuuden* lisäksi sanaa *tarkoituksenmukainen*, kun tarkastellaan ja arvioidaan poikkeussääntöjen sisältöä suhteessa taustasäännöksiin.

Yleisesti toimeentuloturvaa pidetään tarkoituksenmukaisena, mikäli se vastaa aineelliselta sisällöltään perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhteisöoikeuden määrittämiä vaatimuksia. Lisäksi toimeentuloturvaa koskevaa lainsäädäntöä tulee saattaa voimaan samojen säännösten kannalta asianmukaisilla säännöksillä. Se tulee myös säätää riittävällä tasolla eikä siihen saa sisältyä esimerkiksi perus- tai ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastaisia elementtejä tai muita vastaavia ainesosia.⁸

Aihe on ajankohtainen, ja sen myötä tutkimisen arvoinen, sillä koronaviruksen vaikutukset ovat olleet huomattavia työttömyyden lisääntymiseen. Muutoksia työttömyysturvalainsäädäntöön on tehty paljon lyhyessä ajassa työnhakijoiden työttömyysturvaoikeuden turvaamiseksi sekä työttömyysetuuksia toimeenpaneuvien tahojen tehtävien hoitamiseksi koronapandemian aikana. Työttömyysturvalakiin tehdyillä lakimuutoksilla on pyritty pääasiassa turvaamaan lomautettujen ja yrittäjien perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa.⁹ On olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ettei keskellä kriisiä

⁷ Rautiainen Pauli, teoksessa: Sosiaaliset oikeudet-näkökulmia perustaan ja toteutumiseen, 2016, s. 23.

⁸ Arajärvi, 2002, s. 4.

⁹ HE 229/2020 vp, s. 14.

vaaranneta oikeusvarmuutta. Äkillisesti tehdyillä päätöksillä voi olla sopimattomia seurauksia. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain niin paljon kuin on välttämätöntä ja vain niin pitkäksi aikaa kuin on pakko. Tämän vuoksi on aiheellista tarkastella työttömyysturvalain poikkeussääntöjen toimivuutta taustasäännösten valossa.

Työttömyysturvalain väliaikaisten lakimuutosten tarkastelulla pyritään tässä tutkielmassa selvittämään, toteutuvatko perus- ja ihmisoikeudet niiden osalta. Perustuslaki, ihmisoikeudet sekä yhteisöoikeus muodostavat perustan toimeentuloturvalle ja sen toteutumiselle, joten työttömyysturvan tarkoituksenmukaisuutta voidaan tarkastella näiden taustasäännösten valossa. Pääpaino tässä tutkielmassa jakautuu lähinnä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen piiriin. Perustuslain säännösten tulisi olla ristiriidattomia suhteessa ihmisoikeusmääräyksiin. EU-tuomioistuimien soveltaa lainsäädäntöä jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteen ja ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Ongelmallinen yhteisöoikeuden suhteen voisi olla tilanne, jossa kansainvälinen ihmisoikeussopimus ja yhteisöoikeuden sekundäärinormistoon kuuluva määräys olisivat ristiriidassa, sillä sekundäärinormisto voidaan katsoa omalajiseksi oikeustyyppiltään.

Aineellisen sisällön tarkastelu on merkityksellistä ottaa yksilön kannalta huomioon, jotta kukaan ei olisi lain nojalla epäedullisemmassa asemassa. Aineellinen tarkoituksenmukaisuus vahvistaa yhteiskunnallisesti hyväksytyyn toimeentulon, korvaukset ja tuen. Tutkielmassa erityistä huomioita aineellisen tarkoituksenmukaisuuden osalta on kiinnitetty työttömyysetuuksien tasoon, keston ja kattavuuteen. Menettelyllisten säännösten tarkoituksenmukaisuudella taataan oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti aineellinen lopputulos ja samalla se ohjaa virkakoneistoa hyvään hallintoon. Menettelyllisten säännösten suhteen pääpaino on yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisessa.¹⁰

Toimeentuloturvan oikeellisuutta perus-, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden näkökulmasta on tutkinut ainakin Pentti Arajärvi väitöskirjassaan. Koronapandemian aikaisten työttömyysturvalain poikkeussääntöjen tarkastelusta ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi ole tutkielmia kirjoitettu. Tämän tutkielman tarkoituksena on antaa yleisluontoinen kuva koronakriisin aikaisen työttömyysturvan toimivuudesta. Tutkielma on hyödyllinen etenkin

¹⁰ Arajärvi, 2002, s. 10–12.

henkilöille, jotka ovat joutuneet työttömiksi tai lomautetuiksi koronapandemian seurauksena ja heille, jotka työskentelevät työttömyysturvaa toimeenpaneuvissa tehtävissä.

Tämä tutkielma jakautuu kuuteen osaan. Toisessa kappaleessa käydään läpi yleisesti toimeentuloturva: sen tarkastelua osana sosiaalisten oikeuksien järjestelmää, Suomen toimeentuloturvajärjestelmää ja sen sisältämiä tukimuotoja. Toimeentuloturvan lyhyt esittely on perusteltua aiheen kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Kolmannessa kappaleessa siirrytään tutkielman aiheen kannalta olennaiseen, eli työttömyysturvan syvempään tarkasteluun. Kappale sisältää hieman tietoa työttömyysturvan historiasta sekä edellytyksistä työttömyyspäivärahan saamiseksi sekä tietoa mm. sen tasosta ja kestosta.

Neljännessä kappaleessa syvennytään koronakriisin aikaisiin työttömyysturvan poikkeussääntöihin sekä niiden analysointiin perustuslakimme näkökulmasta. Viidennessä kappaleessa sen sijaan perehdytään ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen sekä työttömyysturvalain poikkeussääntöihin niiden näkökulmasta. Lisäksi kappaleessa käsitellään perusoikeuksen, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden suhdetta toisiinsa.

Arajärvi on väitöskirjassaan tutkinut toimeentuloturvan menettelyllistä ja aineellista sisältöä suhteessa perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Käytän tutkielmassani tätä samaa jakoa. Aineellisen sisällön osalta Arajärvi on tutkinut väitöskirjassaan toimeentuloturvan kattavuutta, kestoa, tasoa ja saamisedellytyksiä. En itse tarkastele tutkielmassani työttömyysturvalain poikkeussääntöjen saamisedellytyksiä, sillä on selvää, että kyse on työttömyyden perusteella maksettavasta turvasta.

Oman tutkielmani kannalta keskeisessä tarkastelussa on siis työttömyysturvalain poikkeussääntöjen aineellinen sisältö suhteessa perusoikeuksien, yhteisöoikeuden ja ihmisoikeuksien aineellisiin säännöksiin. Aineellisen sisällön suhteen tarkastelen erityisesti koronakriisin aikaisen työttömyysturvan tasoa, kestoa ja kattavuutta.

Toisen keskiön muodostaa poikkeussääntöjen menettelyllisen toimivuuden tarkastelu. Menettelysäännösten sisällön tarkastelu pitää sisällään kaksi kokonaisuutta: menettelyllisten säännösten tarkastelu työttömyysturvalainsäädännössä sekä hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä suhteessa perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen.¹¹ Menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden valossa tutkin poikkeussääntöjä erityisesti yhdenvertaisuuden ja

¹¹ Arajärvi, 2002, s. 12.

oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Arajärvi on tutkinut väitöskirjassaan myös toimeentuloturvan lainsäädäntörakennetta, mutta olen rajannut tästä tutkielmasta pois lainsäädäntörakenteen sisällön tarkastelun, jotta tutkielma ei olisi liian laaja. Näin ollen tutkielmani painottuu poikkeussääntöjen aineellisen ja menettelyllisen sisällön tarkasteluun.

Aiheen laajuuden vuoksi olen rajannut tutkielmaani vain kaikista oleellisempien taustasääntösten tarkasteluun suhteessa työttömyysturvalain poikkeussääntöihin. Perustuslain suhteen poikkeussääntöjen aineellisen sisällön tarkastelu painottuu lähinnä perustuslain 19 §:ään sosiaaliturvasta sekä perustuslain 18 §:ään oikeudesta työhön. Menettelyllisen tarkoituksen mukaisuuden tarkastelussa keskeisessä asemassa ovat perustuslain 6 §, jossa säädetään yhdenvertaisuudesta sekä PL 21 § oikeusturvasta. Myös muita perustuslain pykäläiä huomioidaan tässä tutkielmassa, mutta niiden olennaisuus ei ole tutkielman kannalta niin merkittävää.

Yhteisöoikeuden primäärilainsäädännön piiristä tutkielmassani käsittelen poikkeussääntöjen toimivuutta suhteessa perusoikeuskirjan keskeisiin säännöksiin. Sekundäärilainsäädännön osalta sivuan tässä tutkielmassa lähinnä sosiaaliturva-asetusta. Työttömyysturvan kannalta merkittäviä direktiivejä ei juurikaan ole, joten niitä en luonnollisestikaan tässä tutkielmassa käsittele. Kuten jo edellä mainitsin, tulee yhteisöoikeuden merkitys esille lähinnä ihmisoikeussopimusten ja yhteisöoikeuden, lähinnä sekundäärilainsäädännön, mahdollisten ristiriitaisuuksien tarkastelun näkökulmasta.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tarkastelu keskittyy pääasiassa YK:n piiristä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (TSS-sopimus) sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen (KP-sopimus). TSS-sopimuksessa on sosiaaliturvaa ja syrjintäkieltoa koskevat artiklat ja KP-sopimuksessa on säännöksiä koskien mm. oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja syrjintää. Euroopan sosiaalinen peruskirja on myös keskeinen ihmisoikeuksien kannalta. Se pitää sisällään säännökset oikeudesta työhön ja oikeuksista työssä. ESP sisältää myös artiklan sosiaaliturvasta. Kansainvälinen työjärjestö ILO on myös laatinut yleissopimuksia ns. ”työelämän ihmisoikeuksista”. Työttömyysturvan suhteen tärkeä on sen sopimus nro 168, jossa säädetään mm. työttömyysturvasta ja työllisyyden edistämisestä. Tarkastelen tutkielmassa myös hieman ILO:n sopimusta nro 102, vaikka Suomi ei sitä olekaan ratifioinut. Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää kuitenkin viittauksen ILO:n sopimukseen nro 102 sosiaaliturvan

tason suhteen. Myös joitain muita ihmisoikeussopimuksia tulen varmasti mainitsemaan tutkielmassa, mutta niiden merkitys aiheen kannalta ei ole niin relevantti.

Työttömyysturvaa koskevia poikkeussääntöjä on annettu lukuisia koronakriisistä johtuen. Pysin tuomaan kaikki muutokset esille, mutta aiheen laajuuden vuoksi, en välttämättä tarkastele kaikkia väliaikaisia muutoksia yhtä laajasti. Syvemmän tarkastelun kohteena on lähinnä ne säädökset, joita on aiheellista tarkastella jostain syystä perusteellisemmin. Tässä tutkielmassa tarkoitukseni on todeta poikkeussääntöjen toimivuus suhteessa niiden taustasäännöksiin. Mikäli ristiriitaisuuksia tai puutteita löytyy, tarkastelen niitä tarkemmin. Sosiaalioikeuden lisäksi tällä tutkielmalla on ulottuvuuksia myös hallinto-oikeuteen ja valtiosääntöoikeuteen.

1.3 Metodi

Tutkielman tutkimusmenetelmä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, joka tutkii voimassa olevaa oikeutta. Lainopin tuottama tieto on luonteeltaan normatiivista tietoa eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista. Lainopin keskeisenä tehtävänä on tulkita ja systematisoida oikeussääntöjä sekä selvittää voimassa olevaa oikeutta.¹² Lainsoveltajilla on keskeinen merkitys lainopin kannalta. Tulokset ovat lainopillisessa tutkimuksessa tarkoitus muotoilla niin, että viranomaiset ja tuomioistuimet voivat hyödyntää niitä tulkintatoiminnassa tai asianajotoiminnassa. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa erotetaan perinteisesti teoreettinen ja käytännöllinen suuntaus.¹³

Tutkielman tarkoituksena on tulkita ja arvioida lainsäädännön toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, joten sen selvittäminen velvoittaa perustuslain ja perusoikeussäädösten tutkimista sekä niiden systematisointia työttömyysturvainsäädännön kannalta. Samoin tehdään ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden nojalla. Tässä tutkielmassa pääpaino on työttömyysturvain koronakriisin aikaisten poikkeussääntöjen aineellisen ja menettelyllisen sisällön tarkastelussa. Tärkeässä asemassa tutkielman kannalta on myös mm. perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa. Niiden myötä voidaan paremmin

¹² Keinänen, Väättänen, 2016, s. 252.

¹³ Miettinen, 2016, s. 148.

tarkastella niitä perustuslain mukaisia ulottuvuuksia, jotka ovat jo aiemmin olleet tarkasteltavina jostain syystä. Ne on oletettu toimiviksi, ellei niitä erikseen osoiteta ongelmallisiksi. Samoin suhtaudutaan mahdollisiin vastaavanlaisiin kannanottoihin ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden piirissä.

Tuomioistuinten ratkaisut eivät ole oikeastaan relevantteja tämän tutkielman aiheen kannalta, koska pääasiallisen tutkimisen kohteena on lainsäädännön toimivuuden tutkiminen, ei soveltamisen. Joitain vakuutusosoikeuden ratkaisuja on kuitenkin tutkielmassa lyhyesti esitelty työttömyysturvajärjestelmän soveltamisen selventämiseksi. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvalain soveltamisohjeita on käytetty tukena sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Keskeisessä asemassa ovat hallituksen esitykset koronakriisin aikaisista muutoksista työttömyysturvalakiin. Lisäksi poikkeussäätöjen toimivuuden kannalta tutkielmassa on huomioitu joitain eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja.

2 Toimeentuloturva osana sosiaalisia oikeuksia toteuttavaa järjestelmää

2.1 Yleistä

Suomessa sosiaalioikeus on urautunut itsenäiseksi oikeudenalakseen ja saanut omat yleiset oppinsa ja oikeusperiaatteensa. Tutkimus sosiaalioikeuden alalla on kasvanut paljolti viime vuosina sekä moniin oikeustieteellisiin yksiköihin on avattu sosiaalioikeuden professuureja.¹⁴

Oikeusjärjestyksessä on käytettävissä ainakin kolme edellytystä sosiaalioikeuden rajaamiseksi. Ensinnäkin sosiaalioikeus voidaan määritellä sille ominaisten ilmiöiden, eli sääntelykohteen nojalla. Toisekseen sosiaalioikeuden alaan olisi mahdollista integroida oikeudelliset sääntelyt, joiden tarkoituksena on toteuttaa erityisiä näkökantoja ja päämääriä, kuten toimeentulon turvaamista. Kolmantena symbolina sosiaalioikeuden täsmentämiseksi voidaan pitää sille tyypillistä sääntelytapaa.¹⁵

Itsenäisenä oikeudenalana sosiaalioikeus on verrattain uusi. Sosiaalioikeudella on ollut aina vankka kytkös työoikeuteen, hallinto-oikeuteen ja valtiosääntöoikeuteen. Liityntää valtiosääntöön ovat edesauttaneet etenkin perusoikeusjärjestelmän uudistus sekä julkisen hallinnon valtiosääntöinen organisointi. Sosiaalioikeudella on vahva yhteys myös kunnallisoikeuteen julkisten palveluiden ja kunnallisten palveluiden järjestämisvastuun myötä. Myös vaakuusoikeudella on vankka perusta sosiaalioikeuden piirissä, kuten myös vero-oikeudella ja useilla siviilioikeuden aloilla, kuten elatukseen liittyvässä järjestämisessä, mutta myös esimerkiksi lapsi-, ottolapsi- ja isyysoikeudella.¹⁶

Yleinen perusturva sisältää lähes kaikki toimeentuloturvanormistossa korvauksen piiriin säädetty tilanteet, joissa toimeentulo on laskenut. Näihin tilanteisiin lukeutuu lyhyt- ja pitkäaikainen sairaus, työttömyys, työkyvyttömyys, työtapaturmat ja ammattitaudit, liikennetapaturmat ja muut tapaturmat, vanhuus, perheenhuoltajan kuolema, äitiys, isyys ja vanhem-

¹⁴ Kotkas, Tuori, 2016, s.2.

¹⁵ Kotkas, Tuori, 2016, s.2.

¹⁶ Arajärvi, 2011, s.80.

muus, rikoksen uhriksi joutuminen sekä muut tilanteet, joissa toimeentulo romahtaa. Kansaneläkelaki, sairausvakuutuslaki, työttömyysturvalaki ja toimeentulotukilainsäädäntö sisältävät säännöksiä yleiseen perusturvaan liittyvistä etuuksista.¹⁷

2.2 Yleinen perusturva Suomessa

Hallituksen esityksellä HE 309/1993 vp eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta ehdotetaan uudistettavaksi perustuslain perusoikeussäännökset. Perustuslakiin esitetään lisättävän uusia säännöksiä koskien sosiaalisia oikeuksia turvaamaan välttämätöntä toimeentuloa, perustoimeentulon turvaa, asianmukaisia sosiaali- ja terveystalviteja, väestön terveyden edistämistä sekä lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista. Perusturvaudistus ehdotetaan esityksessä jätettävän lepäämään valtiopäivien yli.¹⁸

Vuoden 1995 perusoikeusjärjestelmän uudistamisen myötä tuli voimaan laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta. Sen 15 a § sisältää säännöksen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta heille, jotka eivät kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Laki takaa oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Nyt voimassa oleva perustuslaki tuli voimaan maaliskuussa 2000. Perustuslakiin ei tuolloin lisätty uusia perusoikeuksia. Nykyisen lain 19 § sisältää säännöksen oikeudesta sosiaaliturvaan.

Niin sanottu pohjoismainen malli toimii toimeentuloturvajärjestelmämme perustana. Sen mukaisesti Suomessa asuvat henkilöt ovat oikeutettuja etuuksiin, jotka mahdollistavat perustoimeentulon turvaamista.¹⁹ Perustuslain 19 §:n tarkoittamat etuudet taataan jokaiselle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaisesti velvoitetaan, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat niin kattavia, ettei niiden ulkopuolelle jää ketään.²⁰ Säännöstä tulee lisäksi soveltaa yhdenvertaisesti. Erotteluja voidaan kuitenkin tehdä perusoikeusjärjestelmän kanalta sopivin perustein. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on hyväksytty rajoituksia esimerkiksi perustuslain 18.2 §:ään sisältyvän julkisen vallan työllistymisveloitteen

¹⁷ Koskinen, 2010, s. 5.

¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 1,2.

¹⁹ Niemelä-Salminen, 2006, s. 23.

²⁰ HE 309/1993, s. 70.

perusteella. Ennen työttömyysetuuden saamista alle 25-vuotiaalta voidaan edellyttää hakeutumista ammatilliseen koulutukseen, maahanmuuttajilta voidaan edellyttää kielen opiskelua ja kuntoutuksessa olevaa voidaan edellyttää osallistumista kuntoutumistoimenpiteisiin. Alle 25-vuotiaan kohdalla on huomioitu muun muassa se seikka, että vailla koulutusta olevalla on suurempi uhka työelämästä syrjäytymiseen.²¹

Turvan tasoa perustoimeentulossa ei ole määritelty rahamääräisesti. Vähimmäisturvan taso on olennainen, koska ansioon perustuva järjestelmä on aina tasoltaan korkeampi. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa painotetaan perustoimeentulon turvan olevan erillinen etuus suhteessa perustuslain 19.1 §:ään.²² Pykälän 2 momentin mukaista perustoimeentulon turvaa ei siis voida täyttää 1 momentin mukaisella välttämättömällä toimeentulolla. Huomionarvoinen seikka liittyy lisäksi tarveharkintaan, jonka perustuslakivaliokunta on määritellyt hyväksyttäväksi valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Henkilöt, joilla on itsenäisen toimeentulon edellytykset, eivät välttämättä kuulu PL 19.2 §:n tarkoittaman sosiaaliturvan piiriin. Huomioida voidaan muun muassa perhesuhteet ja lakisääteiset turvajärjestelmä sekä arviointi kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan mukaan tarveharkinnan laajentaminen myös aviopuolison ja avopuolison tuloihin on haastavasti sovitettavissa yhteen perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa.

Vaikka PL 19.2 § edellyttää perustoimeentulon turvaa työttömyyden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja sairauden aikana sekä lapsen saamista ja huoltajan menetystä koskevissa tilanteissa, se ei kuitenkaan estä asettamasta erilaisia odotus-, ja omavastuu-aikoja tai karensseja, mikäli henkilö kieltäytyy jostain toimenpiteestä sosiaaliturvan saamiseksi. Perustoimeentulo on kuitenkin turvattu, vaikka sitä ei maksettaisikaan jokaiselta päivältä.²³

2.3 Perus- ja ihmisoikeudet sosiaalisten oikeuksien turvana

Perus- ja ihmisoikeuksien avulla turvataan erityisen tärkeitä oikeuksia, kuten juurikin sosiaalisia oikeuksia. Perusoikeudet turvataan perustuslailla ja ihmisoikeudet kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla. Kansainväliset sopimukset, eli myös ihmisoikeussopimukset ja

²¹ PeVL 35/2012 vp, s.2.

²² Kts. HE 309/1993 vp, s. 10 ja PeVM 25/1994 vp s. 10.

²³ Arajärvi, 2006, s. 23.

Euroopan unionin perussopimukset, sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön joko dualistisen tai monistisen mallin mukaisesti. Monistisen järjestelmän mukaisesti kansainvälinen oikeus käsitetään suoraan valtion sisäiseksi oikeudeksi ilman erillistä kansallisen lainsäätäjän transformaatiota. Dualistinen malli sen sijaan edellyttää kansallisen lainsäätäjän muuttavan sopimusmääräykset valtion sisäiseksi oikeudeksi. Suomen järjestelmää voidaan kuvata sekatyypiseksi, mutta Suomessa ihmisoikeudet ovat voimassa kotimaisena lainsäädäntönä joko lakien tai asetusten tasolla.²⁴

Perustuslakimme takaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet), kuten oikeuden työhön, opetukseen, sosiaaliturvaan, riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä toimeentuloon ja huolenpitoon.²⁵ TSS-oikeuksia Suomessa turvataan YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) avulla. Sen lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (KP-sopimus) on merkittäviä säännöksiä sosiaalisten oikeuksien kannalta. Myös muissa ihmisoikeussopimuksissa turvataan sosiaalisiin oikeuksiin ja sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia.²⁶ Työttömyysturvan kannalta merkittäviä ovat kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset, joissa turvataan työhön liittyviä oikeuksia.

Euroopan unionin perusoikeuskirja on keskeinen Euroopan unionin sosiaalioikeuden alalla. Sen 34 artiklassa säädetään sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin työpaikan menetyksen yhteydessä, unionin oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Suomi on solminut lisäksi Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen (55/2014), jonka keskeiset määräykset koskevat muissa Pohjoismaissa asuvien Pohjoismaiden kansalaisten oikeutta sosiaaliturvaan oman asuinmaansa lainsäädännön mukaisesti.²⁷

Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 45 artiklan mukaan EU:ssa tulee olla käytössä järjestelmä, jonka mukaan etuudet voidaan maksaa maasta toiseen. Tämä on EU:n sosiaaliturva-asetusten oikeudellinen perusta. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus

²⁴ Arajärvi, 2002, s. 69–70.

²⁵ Iivonen, 2020.

²⁶ Tuori, 2011, teoksessa: Perusoikeudet, luku III, kappale 9, kohdassa: Ihmisoikeuksina turvatut sosiaaliset oikeudet.

²⁷ Tuori – Kotkas, 2008, s. 125.

(883/2004) ja sen täytäntöönpanoasetus (987/2009) muodostavat toisiaan täydentävän oikeudellisen kokonaisuuden, jolla eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät voidaan sovittaa yhteen.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on Suomessa merkittävän vahva perus- ja ihmisoikeusvaltuutus. PL 109 §:n mukaisesti oikeusasiamiehen tulee valvoa viranomaisten toiminnan laillisuutta. Tehtävää hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.²⁸

2.4 Toimeentuloturvan tukimuotoja

Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkettä sekä erilaisia muita tukia maksetaan kansaneläkkeenä. Vanhuuseläkkeeseen ovat oikeutettuja 65 vuotta täyttäneet henkilöt, mutta varhennettua vanhuuseläkettä voidaan maksaa jo 62 vuotta täyttäneille. Myös työttömyysturvain (1920/2002) mukaista työttömyyspäivärahaa saava 62 vuotta täyttänyt voi saada vanhuuseläkkeen vähentämättömänä. Vanhuuseläkkeen määrä muovautuu henkilön ansiotulojen perusteella.²⁹

Kansaneläkelainmukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen on oikeutettu alle 65-vuotias henkilö, joka on kyvytön tekemään työtä sairauden, vian tai vamman takia. Työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi maksetaan kuntoutustukea. Perhe-eläkettä voidaan myöntää leskeneläkkeenä alle 65-vuotiaalle puolisonsa menettäneelle ja alle 18-vuotias voi saada lapseneläkettä huoltajansa menetettyään.³⁰ Lapsikorotus voidaan myöntää kansaneläkelain mukaisiin eläkeisiin, jos etuudensaajan tai puolison alle 16-vuotias lapsi elää samassa taloudessa tai jos etuudensaaja muutoin on vastuussa lapsensa toimeentulosta (kansaneläkelaki 10:51 §).

Eläketurvasta säädetään lisäksi työntekijän eläkelaisissa (395/2006) yrittäjän eläkelaisissa (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelaisissa (1280/2006), julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016), merimieseläkelaisissa (1290/2006), rintamasotilaseläkelaisissa (119/1977) sekä laissa takuueläkkeestä (703/2010).

²⁸ K 15/2020 vp, s. 50.

²⁹ Koskinen, 2010, s. 6.

³⁰ Koskinen, 2010, s.7.

Sairasvakuutuslain (2004/1224) 1 §:n mukaan vakuutetulla on oikeus saada korvausta sairauden hoidosta aiheutuneista kustannuksista lyhytaikaisen työkyvyttömyyden sekä raskauden ja lapsen hoidon aiheuttamasta ansionmenetyksestä. Lakisääteisen sairausvakuutuksen piiriin kuuluu jokainen vakinaisesti Suomessa asuva henkilö. Lisäksi työssäoloehdon täyttävät, vähintään neljä kuukautta Suomessa työskentelevät henkilöt, ovat sairausvakuutettuja. Sairausvakuutuksia hoitaa Kansaneläkelaitos, mutta sen lisäksi on vapaaehtoisia sairausvakuutuksia.³¹

Työkykynsä menettänyt henkilö on oikeutettu sairauspäivärahaan, mikäli kyseessä on 16–67-vuotias, joka on sairauden takia kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa muuta työtä. Työtulojen määrä vaikuttaa sairauspäivärahan suuruuteen.³²

Kelan maksama toimeentulotuki on tarkoitettu kattamaan elämisen perusmenoja. Toimeentulotuki on henkilön tai perheen viimesijainen taloudellinen tuki. Henkilö tai perhe, joka asuu tai oleskelee Suomessa, voi olla oikeutettu toimeentulotukeen, mikäli varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Tuloihin katsotaan kuuluvan kaikki käytettävissä olevat tulot ja varat.³³ Toimeentulotuella voidaan siis turvata jokaiselle kuuluva oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentuloon.

Laissa toimeentulosta annetun lain (1412/1997, toimeentulolaki) 2 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta toimeentulotukeen. Tukea on sen mukaisesti mahdollista saada vasta, kun henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan eikä muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien avulla. Hänellä ei myöskään ole mahdollisuutta varmistaa toimeentuloaan muillakaan varoilla tai tuloilla eikä häneen lakiin perustuvan elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muullakaan tavalla.

Primaarisia yhteiskunnallisia tukimuotoja toimeentulotukeen nähden ovat esimerkiksi eri eläkkeet, sairauspäiväraha, lasten kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuki, lapsilisä, asumistuki, opintotuki, sotilasavustus, työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä tapaturmavakuutuksen toimeentuloa turvaavat etuudet.³⁴

³¹ Niemelä, Salminen, 2006, s.27.

³² Niemelä, Salminen, 2006, s.26.

³³ Kuivalainen, 2013, s. 15.

³⁴ STM, 2013, s. 20.

Työttömyysturvan tarkoituksena on korvata taloudellisia menetyksiä, jotka aiheutuvat työttömyyden johdosta. Työttömyysturvan avulla varmistetaan työttömän työnhakijan taloudellisia mahdollisuuksia työnhakuun sekä parannetaan edellytyksiä päästä tai palata takaisin työmarkkinoille. Työttömyysetuuksien piiriin kuuluvat ansiopäiväraha, peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki.³⁵ Työtön työnhakija voi siis saada joko Kelan maksamaa peruspäivärahaa tai työttömyyskassan jäsenilleen maksamaa ansiopäivärahaa. Ansiopäivärahan saaminen edellyttää työttömyyskassan jäsenyyttä, mutta muuten ansiopäivärahaa ja päivärahaa maksetaan samoin perustein. Ansiopäivärahaa haetaan työttömyyskassalta ja peruspäivärahaa sekä työmarkkinatukea Kelalta. Työttömyysturvaan liittyvistä etuuksista säädetään työttömyysturvalaissa (2002/1290). Työttömyysturvaa käsitellään lisää jäljempänä tässä tutkielmassa.

Toimeentuloturva pitää sisällään myös muita lukuisia tukimuotoja, jotka perustuvat sosiaaliturvaa koskeviin lakeihin. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetään kotihoidossa olevien lasten hoitorahasta ja hoitolisästä sekä yksityisen hoidon tuesta. Lapsilisistä sen sijaan säädetään lapsiliselälaissa (796/1992) ja äitiysavustuksesta äitiysavustuslaissa (477/1993). Elatustukilaki (580/2008) pitää sisällään lapselle maksettavan elatustuen.

Sotilasavustuslaissa (781/1993) säädetty sotilasavustus antaa toimeentulon turvaa varusmies- tai siviilipalveluksessa olevalle ja heidän omaisilleen. Asumiseen liittyvistä etuuksista säädetään laissa yleisestä asumistuesta (938/2014), laissa eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007) sekä opintotukilaissa (65/1994). Myös opintorahasta, asumislisästä ja valtion takaamasta opintolainasta on säädetty opintotukilaissa.

Vammaisetuuksista annetussa laissa (570/2007) säädetään pitkäaikaissairaiden ja vammaisten etuuksista. Laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (566/2005) säädetään kuntoutujien toimeentulosta. Työtapaturmien ja ammattitautien seurauksena maksettavista korvauksista on säädetty työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) sekä maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaissa (873/2015). Laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta (230/2016) pitää sisällään säännökset ammattiurheilijoiden tapaturma- ja vanhuuseläketurvasta. Sotilastapaturmista on säädetty sotilasvammalain (404/1948) laissa sotilastapaturman ja palvelusairauden korvaamisesta (1521/2016) sekä

³⁵ Ylikännö, 2017, s. 162.

laissa tapaturman ja palvelusairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä (1522/2016).
Laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) säädetään sosiaalisen luototuksen järjestämisestä.

3 Työttömyysturvajärjestelmä

3.1 Työttömän oikeus toimeentuloturvaan

Hallituksen esityksen eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 115/2002 vp mukaan työttömyysturvan sosiaalipoliittisena tehtävänä on suojata työttömän toimeentuloa kompensoimalla työttömyydestä johtuvia taloudellisia menetyksiä. Tavoitteena on turvata kaikille oikeus ja mahdollisuus aktiivisuteen ehkäisemällä työttömyydestä aiheutuneesta riskitilanteesta johtuvaa toimeentulon heikentymistä. Tämä edellyttää osallistuvaa ja päätoimista työnhakua työmarkkinoille siirtymiseksi tai palauttamiseksi.³⁶

Työttömyysturvaa uudistettiin työeläkeuudistuksen yhteydessä. Työttömyysturvauudistus tuli voimaan 1.1.2003, ja sen myötä tehtiin parannuksia muun muassa työttömyysetuuksien tasoon, keston ja työssäoloehtoon.³⁷ Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentuloa myönnetään työttömille työnhakijoille työttömyysturvalain nojalla. Työttömyydestä johtuvia taloudellisia menetyksiä korvataan työttömyysetuuksilla. Perustoimeentulo korvataan työttömille työnhakijoille työttömyysturvalain 1 luvun 2 §:n mukaisesti työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Päivärahaa on mahdollista myöntää vakiintuneesti työmarkkinoilla olevalle työntekijälle, jonka toimeentulo on perustunut palkkatyöhön, yritystoimintaan tai siihen rinnastettavaan työhön.³⁸

Sosiaali- ja terveysministeriön toiminnan alaisuuteen kuuluu työttömyysturvajärjestelmä. Se vastaa työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön kehittämistä ja valmistelusta.³⁹ Ansiosidonnaisen päivärahan osalta työttömyysturvaa toimeenpaneavat työttömyyskassalaisia (603/1984) tarkoitetut työttömyyskassat. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan toimeenpanosta sen sijaan vastaa Kansaneläkelaitos. Työ- ja elinkeinoministeriö ja sen alainen hallinto, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset alueviranomaisina sekä työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) vastaavat työvoimapolitiittisten asioiden johtamisesta, ohjauksesta ja kehittämisestä. Työttömyysturvajärjestelmämme kytkeytyy julkiseen työvoimapalveluun.⁴⁰

³⁶ HE 115/2002, s. 7.

³⁷ Niemelä, Salminen, 2006, s. 30.

³⁸ Arajärvi, 2011, s. 145.

³⁹ STM, 2011, s. 6

⁴⁰ Arajärvi, 2011, s. 145.

Työtön työttömyyskassaan järjestäytynyt henkilö on oikeutettu ansioon suhtautettuun päivärahaan, mikäli hän täyttää työssäoloehdon sekä kassan jäsenyysehdon. Työttömyyskassaan kuulumaton jäsen on oikeutettu peruspäivärahaan.⁴¹ Työmarkkinatukea maksetaan työttömälle työnhakijalle, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tai joka ei täytä jäsenyysehtoa. Työmarkkinatukea voidaan maksaa myös henkilölle, jonka ansiosidonnaisen päivärahan saamisen enimmäisaika on tullut täyteen. Lisäksi työmarkkinatukea voidaan maksaa tarveharkinnan perusteella. Tarveharkinnassa otetaan huomioon työmarkkinatuen hakijan omat tulot, mutta sen lisäksi hakijan avio- tai avopuolison tulot.⁴²

Finanssivalvonnan ja Kelan tuottaman tilaston mukaan työttömyyskassat ja Kela maksoivat vuonna 2019 työttömyysturvaa yhteensä 3 591 miljoonaa euroa. Vuoden 2019 lopussa työttömyysetuuksia oli saanut yhteensä 329 900 henkilöä, mikä oli 10 % Suomen 17–64-vuotiaasta väestöstä. Perusturvan osuus oli 63 %.⁴³

3.2 Työttömyysturvan historiaa

1900-luvun alkupuoliskolla köyhyys oli keskeisin sosiaalinen ongelma. Kuntien vaivaishoidon avulla pyrittiin auttamaan lähinnä orpolapsia sekä sairauden tai vanhuuden vuoksi työnsä menettäneitä. Saatu apu korvattiin työllä, mikäli apua tarvitsevat olivat työkykyisiä. Tämän seurauksena syntyivät työlaitokset, joiden perustaminen oli kuitenkin hidasta, joten ne korvautuivat myöhemmin vaivaistaloilla, joita valtiot rahoittivat. Vaivaishoito alkoi siis siirtyä hiljalleen kunnilta valtiolle.⁴⁴

Työtaturmavakuutus tuli voimaan jo vuonna 1895, mutta se kattoi vain pienen osan työväestöstä. Se oli kuitenkin suuri askel sosiaalivakuutuksen kehittämiseksi. Ensimmäisessä eduskunnassa vuonna 1907 nousi esille työttömyysvakuutusjärjestelmä. Aloitteen pohjalle asetettu komitea hylkäsi mietinnöissään vuonna 1911 ajatuksen yleisestä työttömyysvakuutuksesta, mutta ehdotti julkista tukea työväestön perustamille työttömyyskassoille. Vuonna

⁴¹ Romo, 2006, s. 33.

⁴² Latvala, 2008, s. 29.

⁴³ Finanssivalvonta, Kela, 2020, s. 7.

⁴⁴ Nykysuomi, 2017.

1917 annettiin asetus työttömyyskassoista, jonka mukaan kassoilla oli oikeus saada avustusta julkisista varoista.⁴⁵ Vuoden 1917 muutos työttömyysvakuutukseen toi siis mahdollisuuden vapaaehtoiseen jäsenyyteen työttömyyskassassa. Vakuutus ei kuitenkaan ollut kovin perusteellinen, sillä sen kattavuus ja taso olivat heikkoja. Vain muutama prosentti palkansaajista kuului työttömyyskassaan sekä päiväraha oli vain noin 10 prosenttia palkasta.⁴⁶

Toisen maailmansodan jälkeen taloudellinen kasvu oli nopeaa. Se loi pohjan mm. ansiotulon menetystä korvaavalle sosiaalivakuutukselle, tuloeroja tasoittavalle sosiaaliavustukselle ja huolenpidon jakautumista säätelevien sosiaalipalveluiden rakentamiselle sekä sosiaalihuollon uudistamisen toteutumiselle. Vaikka teollisuus kasvoi, sen vaikutus työllisyyteen kuitenkin hidastui.⁴⁷ Elinoloja pyrittiin parantamaan erityisesti terveystaloudessa, sosiaalipolitiikassa sekä koulutuspolitiikassa. Kaikkia ongelmia ei kuitenkaan pystytty poistamaan, joten työttömyyttä ja taloudellista turvattomuutta ilmeni edelleen. Sosiaalivakuutuksen keskeiseksi ongelmaksi jäikin heikko työttömyysturva.

Laki työttömyysavustuksesta säädettiin vuonna 1959 (126/59). Se pyrki entisestään parantamaan työttömien turvaa. Sen myötä työttömyysrekistereihin vahvistetuille voitiin maksaa työttömyysavustusta.⁴⁸ Kassoihin järjestäytymättömille henkilöille luotiin laissa työttömyyskorvauksista ja sitä seuranneessa pysyväksi säädetyssä vuoden 1963 laissa (322/63) tasasuuruinen työttömyyskorvaus, joka perustui taloudellisen tuen tarpeeseen.⁴⁹ Työttömyyskassoja alettiin tukea vuonna 1960 uuden keskuskassan kautta. Sen myötä etuuksien kesto ja taso paranivat. Työttömyys kasvoi selvästi läpi 1960-luvun, jonka seurauksena myös työttömyyskassojen määrä kasvoi. Kasvava työttömyys loi kuitenkin entisestään tarpeita uudistaa työttömyysturvajärjestelmää.⁵⁰

Lopultakin 1970-luvulla työttömyysturvajärjestelmän epäkohtiin ja puutteisiin alettiin herätä. Läpimurto työttömyysturvan osalta tapahtui vuonna 1985, jolloin työttömyysturvalaki (602/1984) ja työttömyyskassalaki (603/1984) astuivat voimaan. Työttömyysturvaa uudistettiin työmarkkinajärjestöjen sopiman, vuoden 1984 tulopoliittisen kokonaisratkaisun

⁴⁵ Lakimiesuutiset, 2014.

⁴⁶ Remahl, 2017, s. 24.

⁴⁷ Urponen, 1994, s. 246.

⁴⁸ Bergholm, 2007, s. 477.

⁴⁹ Latvala, 2008, s. 34.

⁵⁰ Remahl, 2017, s. 60.

osana. Työttömyysavustus muuttui ansiopäivärahasi ja työttömyyskorvaus muuttui peruspäivärahasi. Niiden tasoa myös korotettiin ja ne muuttuivat veronalaiseksi tuloksi. Uudistuksen myötä työttömyysetuudet sidottiin yhä kiinteämmin työhön ja palkkatuloihin.⁵¹

3.3 Työttömyyspäivärahaan oikeutetut

Irtisanotulla tai lomautetulla henkilöllä on oikeus saada työttömyysetuutta tiettyjen edellytysten täytyessä. Osa-aikaisella työntekijällä voi olla oikeus saada soviteltua työttömyyspäivärahaa. Myös lomautukseen rinnastuvat tilanteet katsotaan oikeuttavan työttömyyspäivärahan saamiseen. Tällaiseksi voidaan katsoa tilanne, jossa työnteko ja palkanmaksu ovat hetkellisesti keskeytyneet työsopimukseen liittyvän ehdon perusteella.⁵²

Päivärahaa maksetaan työmarkkinatukena tai työttömyyspäivärahana (TTL 1:2.1 §). Työttömyyspäivärahan maksamiselle löytyy lukuisia rajoituksia työttömyysturvalaista. Pääsääntön mukaan päivärahaa ei esimerkiksi myönnetä alle 18-vuotiaalle. Etuutta voidaan kuitenkin maksaa 17 vuotta täyttäneelle, mikäli hän on suorittanut oppivelvollisuutensa tai keskeyttänyt sen oppivelvollisuuslain 7 §:ään perustuen. Etuutta ei makseta myöskään yli 65 vuotta täyttäneille (TTL 3:1.1 §). Yli 65-vuotias voi kuitenkin saada työttömyysetuutta, mikäli hänen päivittäistä tai viikoittaista työaikaansa on lyhennetty lomautukseen perustuen tai hänen työntekonsa on estynyt muiden työntekijöiden työtaistelutoimenpiteiden vuoksi. Myös sääeste voi olla oikeuttava tekijä etuuden saamiselle, kuten myös kokoaikainen lomautus. Työttömyysetuutta voidaan maksaa enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jolloin etuudensaaja täyttää 68 vuotta (TTL 3:1.2 §).

Työttömyyspäivärahaan eivät ole oikeutettuja työkyvyttömät eikä eläköityneet henkilöt pois luettuna osatyökyvyttömyys- tai osa-aikaeläkkeellä olevat. Työttömyyspäivärahaa eivät voi myöskään saada henkilöt, jotka saavat perhevapaiden perusteella päivärahaa tai joille on myönnetty lomaa raskauden, synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi. Myöskään työehtosopimuksen mukaisella työajan lyhentämivapaalla olevalla ei ole oikeutta saada työttömyysetuutta. Lisäksi kuntoutusraha ja korvaus ansiomenetyksen perusteella tapaturmavakuutuslain

⁵¹ Hiilamo, Niemelä, Pykälä, Riihelä, Vanne, 2012, s.14.

⁵² Saarinen, 2015, s. 495.

tai liikennevakuutuslain perusteella ovat este etuuden saamiselle. Myös työ- ja virkasuhteesta johtuvat rajoitukset, kuten työ- tai virkaehtosopimuksen taikka työsopimuksen mukainen irtisanomisajan palkka tai sitä vastaava korvaus työnhakijalle ovat esteitä työttömyyspäivärahan myöntämiselle. Päätoimisilla opiskelijoilla, työstä tai koulutuksesta ilman pätevää syytä kieltäytyneillä, työriidan seurauksena työttöminä olevilla tai henkilöillä, jotka työllistyvät omassa, puolison tai vanhempiensa yrityksessä tai omalla työllä, ei ole oikeutta työttömyysturvaan (TTL 3 luku). Rajanveto opiskelun tai yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden välillä onkin ratkaiseva tekijä. Esimerkiksi vakuutusosoikeus katsoi ratkaisussaan 17.5.2006/7226:2004 henkilön sivutoimiseksi opiskelijaksi, kun hän oli aloittanut opinnot ammattiopiston iltalinjalla kokoaikatyöstä lomautettuna ollessaan. Ratkaisussa katsottiin, etteivät opinnot olleet este kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.⁵³

3.3.1 Työvoimapolitiittiset edellytykset työttömyyspäivärahan saamiselle

Työttömyysturvalain 2 luku sisältää säännökset työttömyysetuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Työttömyysetuuden saaminen velvoittaa ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi, työnhaun voimassaoloa sekä kokoaikatyön hakemista (TTL 2:1). Työttömyysetuteen ei ole oikeutta varusmies- tai siviilipalvelun, vapausrangaistuksen, ulkomaanmatkan eikä sairaalahoidon aikana (TTL 3:1). Työttömyyskassa ratkaisee itsenäisesti ilman työvoimapolitiittista lausuntoa hakijan mahdollisen esteen työmarkkinoilla oloon. STM:n työttömyysturvalain 3 luvun soveltamisohjeiden mukaan säännöstä sovellettaessa ei tarvitse selvittää onko säännöksessä mainittu seikka juuri kyseisenä hetkenä esteenä työmarkkinoilla oloon.⁵⁴ Tämän perusteella siis esimerkiksi lomat asepalveluksesta tai vankeudesta eivät tuo oikeutta ansiopäivärahaan.

Työttömän henkilön tulee ilmoittautua henkilökohtaisesti työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon työttömyysetuuden saamiseksi.⁵⁵ Kokoaikatyötä hakevaksi katsotaan henkilö, jonka aikomuksena on työhakemuksensa sekä mahdollisen työnhakusuunnitelmansa perusteella työllistyminen kokoaikatyöhön. Työttömyysturvalain mukaan työttömäksi katsotaan henkilö, joka ei ole työsuhteessa eikä toimi päätoimisena yrittäjänä tai omassa työssä. Vakuutusosoikeuden ratkaisussa 28.3.2007/3620:2004 toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa

⁵³ VakO 17.5.2006/7226:2004.

⁵⁴ STM soveltamisohje 6.2.2017 s. 4.

⁵⁵ Saarinen, 2016, s. 191.

työskentelevällä opettajalla ei katsottu olevan oikeutta työttömyysetuuteen kesän ajalta, jolle työnantaja oli hänet lomauttanut. Vakuutusoikeus piti voimassa työttömyysturvalautakunnan ratkaisun, joka perusteli päätöstään opettajan toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen sekä työsopimuksessa sovittuun työaikaan, joka jakautuu syys- ja kevätlukukaudelle. Opettajan lomautusta ei voitu pitää työsopimuslakiin perustuvaksi tehdyn työsopimuksen perusteella. Tämän vuoksi opettajaa ei voitu myöskään katsoa työttömyysturvalaissa tarkoitetuksi työttömäksi henkilöksi, eikä hänellä ollut tämän perusteella oikeutta työttömyyspäivärahaan.⁵⁶

Myös osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö on oikeutettu työttömyysturvaan, vaikka hän hakisi osa-aikatyötä (TTL 2:1:1). Työttömäksi katsotaan myös kokoaikaisesti lomautettua sekä henkilöä, jolla on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen osa-aikatyön nojalla. Lomautukseen rinnastettava syy työnteen ja palkanmaksun keskeytymiseen on katsottu myös oikeuttavan työttömän henkilön saada työttömyysetuutta.⁵⁷ Työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen myös yleishyödyllisen vapaaehtoistyön ja talkootyön estämättä. Esimerkiksi Vakuutusoikeuden ratkaisussa 21.10.2010/5616:2009 työttömyyskassa määrättiin maksamaan hakijalle ansiopäivärahaa ajalta, jolloin hän oli työskennellyt palkatta jäähallityömaalla talkoopäällikkönä. Työ voitiin Vakuutusoikeuden mukaan rinnastaa yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön.⁵⁸

Työttömyysturvalain 2 luvun 4–5 §:ssä on yleiset säännökset yrittäjän oikeudesta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvaan liittyen yritystoiminta voi olla joko sivu- tai päätoimista. Työttömyyspäivärahan saaminen edellyttää pääsääntöisesti yritystoiminnan lopettamista ja/tai työskentelyn päättymistä yrityksessä. Mikäli henkilö työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai siihen rinnastettavalla tavalla omassa työssään, ei henkilöllä ole oikeutta työttömyysetuuteen. Yritystoiminta katsotaan yleensä päätoimiseksi, kun toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, ettei ole mahdollisuutta vastaanottaa kokoaikatyötä. TE-toimisto arvioi yritystoiminnan sivu- tai päätoimisuuden ja antaa siitä sitovan työvoimapoliittisen lausunnon.⁵⁹ Esimerkiksi VakO:n ratkaisussa 24.2.200/934:99 henkilön katsottiin toimineen päätoimisena yrittäjänä, kun hän omisti osakeyhtiön osakkeista 40 % ja toimi hallituksen puheenjohtajana. Yrityksen liikevaihdon perusteella yrityksen toiminnan katsottiin olevan laajamittaista,

⁵⁶ VakO 28.3.2007/3620:2004.

⁵⁷ Saarinen, 2016, s. 191.

⁵⁸ VakO 21.10.2010/5616:2009.

⁵⁹ TE-palvelut: Yrittäjän ja omassa työssä työllistyvän työttömyysturva. STM 2013.

vaikka yritys tuottikin tappiota. Tämän katsottiin kuitenkin kuuluvan tavanomaiseen yrittäjäriskiin, eikä näiden seikkojen perusteella henkilöllä katsottu olevan oikeutta työttömyyspäivärahaan.⁶⁰

Myöskään päätoiminen opiskelija ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen työttömyysturvalain mukaan. Päätoimiseksi opinnoiksi määritellään opinnot, jotka tähtäävät alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulun suorittamiseen. Myös lukio-opinnot katsotaan päätoimiseksi, kun oppimäärän laajuus on yhteensä vähintään 75 kurssia. Ammatillisten opintojen osalta opiskelu katsotaan päätoimiseksi, kun vähintään kolme opintoviikkoa sisältyy yhteen opiskelukuukauteen. Mikäli laajuutta ei määritellä opintoviikkoina, opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin 25 viikkotuntia (TTL 2:6 §). Työttömyysturvalaissa on erityissäännökset alle 25-vuotiaasta henkilöstä, jolla ei ole koulutusta. Sen mukaisesti alle 25-vuotias ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen, ellei hänellä ole pätevää syytä olla hakematta opiskelupaikkaa tai keskeyttää opintojaan (TTL 2:13–15 §). VakO:n ratkaisussa 29.11.2012/2937:2011 avoimessa yliopistossa opintoja suorittavan henkilö katsottiin päätoimiseksi opiskelijaksi, koska hänen tarkoituksenaan oli sisällyttää suoritettavat opinnot diplomi-insinöörin tutkintoon. Lisäksi opintojen katsottiin olevan laajuudeltaan, opiskelun sitovuudeltaan ja työmäärältään niin suuria, että opintoja ei voitu katsoa sivutoimiseksi. Tämän vuoksi henkilöllä ei katsottu olevan oikeutta työttömyysetuuteen.⁶¹

3.3.2 Työttömyyspäivärahan saamisen muita edellytyksiä

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 5 luvussa. Sen mukaisesti henkilö on oikeutettu työttömyyskassan maksamaan ansiopäivärahaan, mikäli hän on ollut vakuutettuna kassaan vähintään 26 viikkoa eli noin kuusi kuukautta. Henkilön tulee myös maksaa jäsenmaksunsa kassaan sekä hänen tulee täyttää työssäoloehto jäsenyytensä aikana. Työssäoloehto katsotaan täytyneeksi, kun henkilö tekee 26 viikkoa töitä 28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Tarkastelujaksoa on kuitenkin mahdollista pidentää sallittavasta syystä, joka voi olla esimerkiksi päätoiminen opiskelu, äitiysloma, hoitovapaa, palkaton sairausloma sekä armeija tai siviilipalvelus. Täyttääkseen 26 viikon työssäoloehdon palkkatukityössä, henkilön tulee työskennellä vähintään 35 viikkoa, koska palkkatuetussa

⁶⁰ VakO 24.2.2000/934:99.

⁶¹ VakO 1.12.2011/2397:2011.

työssä työssäoloehto kertyy vain 75 prosenttia. 60 vuotta täyttäneillä henkilöillä työssäoloehto kertyy kuitenkin täytenä palkkatuetunkin työn ajalta. Kun työssäoloehto täyttyy, alkaa päivärahakauden enimmäisajan laskeminen alusta ja ansiopäiväraha lasketaan pääsääntöisesti aina uudelleen. Päivärahaa ei kuitenkaan lasketa uudelleen, mikäli uudelleen lasketun päivärahakauden mukainen enimmäismaksuaika alkaisi vuoden kuluessa aiemman enimmäisajan alkamisesta ja päiväraha on laskettu myös edellisen enimmäismaksuajan alkaessa.⁶² Käytännössä päiväraha lasketaan siis uudelleen korkeintaan kerran vuodessa.

Työssäoloehdon täyttäviksi viikoiksi katsotaan viikot, jolloin henkilö on ollut töissä vähintään 18 tuntia ja työstä on maksettu vähintään asianomaisen alan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Viikoittaisesta työaikaedellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa valtioneuvoston asetuksella mm. opettajien, kotityöntekijöiden, urheilijoiden ja taitelijoiden kohdalla. Mikäli alalla ei ole työehtosopimusta, tulee kokoaikatyöstä maksettavan palkan olla vähintään 1134 euroa kuukaudessa (TTL 5:4 §). Vuoden 2021 vahvistettu vähimmäispalkka on 1 254 euroa.⁶³

Henkilö voi menettää oikeutensa päivärahaan palkansaajakassan jäsenenä, mikäli työskentelee päätoimisena yrittäjänä yli 18 kuukautta tai on työmarkkinoilta pois yli kuusi kuukautta ilman hyväksyttävää syytä. Oikeuden voi menettää myös, mikäli henkilön vaihtaessa työttömyyskassaa, uuden ja vanhan työttömyyskassan jäsenyyksien väliin jää yli kuukauden katkos, jolloin henkilö ei ole jäsenenä kassassa (TTL 5:10 §). Uuden oikeuden ansiopäivärahaan edellä mainituissa tilanteissa saa, kunnes työssäoloehto täyttyy uudestaan henkilön ollessa palkkatyössä vähintään 26 viikkoa.

Työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa viiden päivän omavastuuajan jälkeen, eli kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana viisi päivää TE-toimistossa (TTL 5:13 §). Omavastuupäiviltä ei edellytetä perättöisyyttä, sillä omavastuuajaksi voidaan lukea työttömyyspäivät enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon ajalta. Omavastuuajaksi asetetaan kerran 400 päivän enimmäismaksuaikaa kohden. Henkilöllä, joka tekee lyhennettyä työviikkoa tai osa-aikatyötä, omavastuuajaksi on viittä täyttä työpäivää vastaava aika.⁶⁴ Pääsääntöisesti omavastuuajaksi asetetaan kerran TTL 6:7 §:ssä tarkoitettua enimmäisaikaa kohden. Omavastuu-

⁶² TYJ, Näin ansiopäiväraha lasketaan.

⁶³ Ks. esim. KOKO-Kassan ja YTK:n verkkosivut. Päivitetty 2021.

⁶⁴ Nyyssölä yms. 2021. Luku 17, kohdassa: Työttömyyspäiväraha, Omavastuuajaksi ja karenssit.

aika siis asetetaan henkilön jäädessä työttömäksi ja täyttäessään työssäoloehdon ensimmäistä kertaa, mutta myös silloin, kun hän täyttää työssäoloehdon uudelleen enimmäisajan täyttymisen jälkeen.⁶⁵

Työttömällä on velvollisuus ottaa vastaan hänelle tarjottu työ. Oikeus työttömyyspäivärahan menetetään 60 päivän ajaksi, mikäli henkilö ilman pätevää syytä kieltäytyy tarjotusta työstä, jota pidetään sopivana hänelle, ja josta maksetaan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Päiväraha-oikeus menetetään 30 päivän ajaksi, mikäli työ olisi kestänyt enintään kahden viikon ajan. Mikäli työnhakija kieltäytyy työstä, johon on tullut valituksi, voi päiväraha-oikeuden menettää 90 päiväksi. Myös mikäli henkilö on itse irtisanoutunut työstään tai menettelyllään aiheuttanut työsuhteensa päättymisen, on päivärahan menetys 90 päivää työsuhteen päättymisestä lukien (TTL 2a:4 §). Työntekijän toistuva kieltäytyminen koulutuksesta tai työstä kuuden kuukauden tarkastelujakson aikana oikeuttaa päivärahaan vasta, kun hän on ollut työssä tai koulutuksessa 12 kalenteriviikkoa (TTL 2a:14 §). Pätevä syy työstä kieltäytymiseen voi perustua esimerkiksi henkilön uskonnolliseen vakaumukseen, kuten vakuutus-oikeuskin on ratkaisukäytännössään katsonut. Esimerkiksi VakO:n ratkaisussa 5142:96 katsottiin Jehovan todistajalla olevan pätevä syy uskonnolliseen vakaumukseensa vedoten kieltäytyä ottamasta vastaan siivoustyötä evankelis-luterilaiselta kirkolta.⁶⁶

3.3.3 Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

Vuonna 2021 peruspäivärahan määrä on 33,78 euroa. Päivärahaan lisätään lapsikorotus, joka vuonna 2021 on yhdestä alle 18-vuotiaasta lapsesta 5,30 euroa, kahdesta lapsesta 7,78 ja kolmesta tai sitä useammasta lapsesta 10,03 euroa päivältä.⁶⁷ Peruspäivärahansaajalla on myös mahdollisuus saada päiväraha korotettuna, mikäli hän täyttää korotetun päivärahan saamisen edellytykset (TTL 6:12).

Kuten aiemmin on jo ilmennyt, ansiopäivärahaa maksetaan työttömyyskassan jäsenelle. Ansiopäiväraha koostuu perusosasta ja ansio-osasta, joka määräytyy työttömyyttä edeltäneen palkan perusteella. Perusosa on peruspäivärahan suuruinen. Ansio-osa lasketaan ennen työttömyyttä ansaituista palkasta. Päivärahan perusteena oleviksi tuloiksi katsotaan tulot, jotka

⁶⁵ STM, TTL 5 luvun soveltamisohjeet, 2019, s. 54.

⁶⁶ VakO 5142:96.

⁶⁷ Kela, Paljonko peruspäivärahaa maksetaan?

on ansaittu työssäoloehdon täyttäviltä viikoilta (vähintään 18 h/viikko). Palkkajakso on siis pääsääntöisesti 26 työttömyyttä edeltävää kalenteriviikkoa, eli noin kuusi kuukautta. Päivärahan perusteena olevasta palkasta tehdään ns. TyEL-vähennys, joka on 4,43 % vuonna 2021. Vähennys on ns. prosenttivähennys, joka perustuu eläke- ja työttömyysvakuutusmaksuihin. Ansiosidonnainen päiväraha on veronalaista tuloa ja ennakonpidätyksessä voidaan käyttää joko etuutta varten määrättyä verokorttia tai palkkaa varten määrättyä verokorttia, jolloin ennakonpidätys on kuitenkin aina vähintään 25 prosenttia. Ansio-osaa on mahdollista saada korotettuna työttömyyden alkuvaiheessa sekä työllistymistä edistävien toimenpiteiden aikana.⁶⁸

Työttömyyspäivärahaa maksetaan enimmillään viideltä päivältä viikossa. Päivärahaa maksetaan yhteensä enintään 400 työttömyyspäivältä, mutta jos työhistoriaa on alle kolme vuotta, on päiväraha-kausiksi 300 päivää. Työttömyyspäivärahaa voidaan kuitenkin maksaa enintään 500 päivän ajalta, mikäli henkilö on täyttänyt työssäoloehdon täytettyään 58 vuotta ja on työskennellyt vähintään viisi vuotta edellisen 20 vuoden aikana.⁶⁹

3.3.4 Yrittäjien ja osa-aikaisten työntekijöiden oikeus soviteltuun päivärahaan

Työttömyysturvalaissa on otettu huomioon myös henkilöt, jotka työllistävät itsensä yrittäjinä. Työttömyysturvan piirissä kaikki työ- tai virkasuhteen ulkopuolella tehty työ katsotaan yritystoiminnaksi. TTL:n 1:6 §:n mukaan yrittäjäksi katsotaan laissa yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:ssä tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3–5 §:ssä tarkoitettu henkilö. Hallituksen esityksessä HE 94/2015 vp yrittäjä määritellään vakuuttamisvelvollisuuden kautta. Jos henkilö on velvoitettu ottamaan edellä mainittujen eläkelakien mukaisen vakuutuksen, katsotaan henkilöt aina yrittäjiksi.⁷⁰ Pääsäännön mukaan yrittäjällä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, mikäli hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään. Työttömyysturvan kannalta tuleekin selvittää yritystoiminnan laajuus, sillä sivutoiminen yrittäjä voi olla oikeutettu ansiopäivärahaan.⁷¹

⁶⁸ Nyyssölä yms, 2021. Luku 17, kohdassa: Työttömyysturvajärjestelmä.

⁶⁹ Koskinen, Ullakonoja, 2016. s. 307.

⁷⁰ HE 94/2015 vp, 6.

⁷¹ Arajärvi, 2011. s. 145.

Myöskään uuden yritystoiminnan aloittaminen ei estä työttömyysetuuden saamista ensimmäiseltä neljältä kuukaudelta. Yritystoiminnasta saadut tulot sovitellaan, eli saadut tulot vähentävät päivärahan määrää, kuten muukin työstä ansaittu tulo.⁷² TE-toimisto tekee neljän kuukauden jälkeen arvion yrityksen työllistämisen laajuudesta. Myös lyhytkestoisen yritystoiminnan ajalta voi olla mahdollisuus soviteltuun päivärahaan. Perheyrityksessä työskentelevä katsotaan työttömyysturvassa palkansaajaksi, jos hänellä ei ole omistusoikeutta tai määräysvaltaa yrityksessä. Hänen tulee kuitenkin olla palkansaajakassassa jäsenenä ei-omistavassa asemassa vähintään 12 kuukautta ja hänen tulee kerryttää vähintään 52 työssäoloehdon täyttävää viikkoa 28 tarkastelujakson aikana.⁷³ VakO:n ratkaisussa 30.30.2006/10069:2004 henkilölle myönnetystä ansiopäivärahasta oli vähennetty 50 prosenttia hänen työtulostaan. Verotuksessa vahvistettu maatalouden ansiotulo oli katsottu henkilön työtuloksi. Kyseinen ansiotulo oli henkilön perintönä saaman peltoalan vuokraamisesta saatua tuloa, eikä henkilö ollut suorittanut peltoalalla mitään työtä sen vuokraamisen jälkeen tai harjoittanut muutaakaan maataloustoimintaa. Tämän vuoksi henkilön saamaa ansiotuloa maataloudesta ei olisi tullut sovitella.⁷⁴

TTL 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työttömyysetuuden sovittelussa huomioidaan tulona palkka tai muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on saatu työstä korvauksena. Soviteltua päivärahaa voidaan maksaa esimerkiksi tilanteessa, jossa työntekijä tekee lyhennettyä työaikaa tuotannollisesta tai taloudellisesta syystä. Myös osa-aikaisesti työllistyvällä henkilöllä voi olla mahdollisuus saada soviteltua työttömyysetuutta.⁷⁵ Soviteluun etuuteen ei kuitenkaan ole oikeutta, mikäli osa-aikaisuus perustuu työajan lyhentämiseen työntekijän omasta tahdosta. Myös työnteon estyminen työtaistelutoimenpiteiden perusteella voi olla peruste etuuden saamiselle, kuten myös tulon saaminen enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaika-työstä (TTL 4:1).

Hallituksen esityksessä HE 220/2018 vp ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavan niin, että osa-aikatyöhön tai lyhytaikaiseen palkkatyöhön työllistyvän tulot soviteltaisiin työttömyysetuuden kanssa yhteen hakujaksolla, jolloin tulo maksetaan. Esityksessä siis ehdotetaan osa-aikaisesti työllistyvien kohdalla noudatettavaksi niin sanottua maksuperusteista sovitte-
lua, jossa soviteltu työttömyysetuus määräytyisi sovittelujakson aikana työttömyysetuuden

⁷² Arajärvi, 2011. s. 146.

⁷³ JHL, 2020, s. 11.

⁷⁴ VakO 30.3.2006/10069:2004.

⁷⁵ Koskinen, 2010, s. 31.

saajalle maksetun ansiotulon perusteella. Samaista sovitteluperustetta käytetään myös yritystoiminnan ja oman työtulon sovittelussa. Esityksen tavoitteena on edistää työn vastaanottamista sekä osittaista työllistymistä.⁷⁶ Ennen tätä muutosta osa-aikaisesti työllistyvän tulot huomioitiin ansainta-perusteisesti, eli palkkatyöstä ansaittu tulo soviteltiin työsuorituksen ajankohdan eli tulon ansainta-ajankohdan mukaan.

Sovittelujakso on riippuvainen henkilön palkanmaksujaksosta. Sovittelujakso on joko kuukausi tai neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa. Soviteltuun työttömyysetuuteen ei ole kuitenkaan oikeutta, mikäli työaika ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Sovitellussa päivärahasa 50 prosenttia työtulojen määrästä otetaan huomioon suojaosan ylittävästä tulosta. Suojaosa on määrältään 300 tai 279 euroa riippuen sovittelujaksosta.⁷⁷

3.4 Työmarkkinatuki

Työmarkkinatuki on Kelan maksama veronalainen etuus. Myös työmarkkinatuesta säädetään työttömyysturvalaissa. Työmarkkinatukeen on oikeutettu henkilö, joka tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, ei täytä työssäoloehto, jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäismaksuajan täyttymisen seurauksena tai joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Työmarkkinatuen maksamista ei ole rajoitettu ajallisesti.⁷⁸ Työmarkkinatuki on tarveharkintainen tuki, joten sen suuruuteen vaikuttavat esimerkiksi vanhempien tulot, mikäli työtön asuu heidän kanssaan samassa taloudessa. Kuten ansiosidonnaisessa päivärahasa, myös työmarkkinatuessa on viiden päivän omavastuu aika. Tukea maksetaan siis sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana yhteensä viisi päivää enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Työmarkkinatuen kestoa ei kuitenkaan ole rajoitettu. Mikäli etuuden hakijalle maksetaan muita etuuksia, ne yleensä vähennetään työmarkkinatuesta. Mikäli henkilöllä ei ole ammatillista koulutusta, on työmarkkinatuen saamiselle edellytyk-

⁷⁶ HE 220/2018 vp, s. 1, 19.

⁷⁷ STM, TTL 4 luvun soveltamisohjeet, 2019, s. 41, 74.

⁷⁸ Siitonen, Romo 2006, s. 36.

senä 21 viikon odotusaika. Odotusaikaa ei kuitenkaan ole, mikäli henkilö saa työmarkkinatukea välittömästi työttömyyspäivärahan jatkoksi.⁷⁹ Perustuslakivaliokunta on pitänyt mainittua odotusaikaa melko pitkänä, mutta ei kuitenkaan perustuslain vastaisena.⁸⁰

Työmarkkinatuen saamisen yleiset edellytykset ovat lähes identtiset kuin työttömyyspäivärahasssa, mutta työnhakijalta ei vaadita työssäoloehdon täyttymistä. Alaikäraja tuen saamiselle on 17 vuotta, mutta ammatillista koulutusta vailla olevalle 17-vuotiaalle on mahdollista maksaa työmarkkinatukea vain työllistymistä edistävien aktiivitoimenpiteiden ajalta. Vuonna 2021 täyden työmarkkinatuen määrä on 33,78 euroa päivältä. Myös siihen on mahdollisuus saada lapsikorotus. Kun arvioidaan taloudellisen tuen tarvetta, huomioon otetaan hakijan omat tulot. Vanhempiansa luona asuville maksetaan osittaista työmarkkinatukea, joka on puolet muuten maksettavan tuen määrästä.⁸¹

⁷⁹ Arajärvi, 2011, s. 168, 170.

⁸⁰ PeVL 35/2012 vp, s. 3.

⁸¹ Nyyssölä yms. Luku 17, kohdassa: Työttömyyspäiväraha, Työmarkkinatuki.

4 Työttömyys poikkeusolojen seurauksena ja väliaikaiset lakimuutokset työttömyysturvaan

4.1 Lomautukset ja työttömyys COVID-19-pandemian seurauksena

Vuoden 2020 alussa Kiinasta alkoi levitä uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19-tartuntatauti-epidemia. Tauti alkoi levitä nopeasti maailmanlaajuisesti ja maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 koronaviruksen pandemiaksi. Myös Suomessa reagoitiin nopeasti helposti leviävään virukseen. Valtioneuvosto totesi 17.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maan olevan poikkeusoloissa koronaviruksen seurauksena ja päätyi valmiuslain (1552/2011) käyttöönottoon.⁸² Valmiuslain tehtävänä on suojata väestöä poikkeusoloissa, turvata toimeentuloa ja maan talouselämää sekä ylläpitää oikeusjärjestystä, turvata perus- ja ihmisoikeuksia sekä alueellista koskemattomuutta ja itsenäisyyttä (valmiuslaki 1:1 §). Valmiuslain käyttöönottamisella COVID-19-pandemiaan liittyen pyrittiin väestön suojaamiseen laajalle levinneen tartuntataudin seurauksena sekä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen poikkeusoloissa. Erityisesti lailla pyrittiin varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyys sekä tehohoidon riittävyys.⁸³ Valmiuslaki oli voimassa kolme kuukautta, jonka jälkeen sen voimassaoloa ei katsottu enää tarpeelliseksi jatkaa.

Rajoituksia ja suosituksia koronakriisin seurauksena annettiin muutenkin mittavasti. Hallitus suositteli mm. etätöiden tekemistä, poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä sekä ulkomailta palaaville kahden viikon karanteenia. Ulkoministeriö antoi myös suosituksen matkustelun välttämiseksi. Lisäksi viruksen leviämisen rajoittamiseksi suositeltiin välteltäväksi kaikkea eivälittämätöntä toimintaa, kuten lähikontakteja harrastustoiminnassa ja muutenkin vapaaajalla. Ravintoloiden aukioloaikoja, anniskeluaikoja ja asiakaspaikkamääriä rajoitettiin sekä isoja yleisötilaisuuksia peruttiin.

Rajoitustoimenpiteillä oli kuitenkin myös negatiivinen puoli, sillä pandemian rajoittamistoimenpiteet sekä kansalaisten kokema pelko tautia kohtaan vaikuttivat taloudelliseen toimintaan yhteiskunnassa. Yritykset menettivät runsaasti asiakkaitaan sekä useiden rajan ylittä-

⁸² HE 38/2020 vp, s. 3.

⁸³ VNK/2020/31, s. 12, 14.

vien toimintaketjujen avulla pyörivien yritysten toiminta häiriintyi maailmanlaajuisen koronapandemian vuoksi. Muun muassa näiden seikkojen seurauksena työnantajan edellytykset tarjota henkilöstölleen työtä heikentyivät lyhyessä ajassa.⁸⁴

Koronan vaikutukset ovat olleet huomattavia työelämään ja monet yritykset ovat joutuneet lomauttamaan työntekijöitään talouden seisahtuessa. Lisäksi irtisanottujen henkilöiden määrä on kasvanut ja monet yritykset ovat olleet konkurssin partaalla. Erityisesti palvelualat ovat kärsineet koronakriisin seurauksista, mutta myös monilla muilla aloilla kysyntä on vähentynyt. Konkurssit, lomautukset ja työttömyys ovat siis olleet seurausta koronakriisin aiheuttamasta kysynnän heikkenemisestä.⁸⁵

Työttömyysturvalakiin tehtiin joustoja kasvaneiden lomautusmäärien ja työttömyyden seurauksena sekä etuushakemusten käsitellyn jouduttamiseksi. Muutoksilla on pyritty suojaamaan varsinkin palkansaajien ja yrittäjien toimeentuloa.⁸⁶ Lisäksi lyhyessä ajassa tapahtuva lomautusten kasvu on voinut koetella TE-toimistojen toimintaa ja sen myötä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa. Palvelukyvyin heikkenemisen riski kasvaisi myös entisestään toimistojen henkilöstön sairastuessa koronavirukseen laajamittaisesti.⁸⁷ Perustuslain 21 §:n takaama oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa voisi vaarantua, mikäli TE-toimistojen sekä työttömyysetuuden maksajien työttömyysturva-asioihin liittyvät ratkaisut viivästyisivät. Tämän vuoksi TE-toimiston työmäärää on pyritty vähentämään väliaikaisten lakimuutosten avulla mm. niin, ettei TE-toimiston tarvitse selvittää lomautetun opintoja tai yritystoimintaa. Väliaikaisten lakimuutosten soveltamisesta osa on jo päättynyt, mutta osaa muutoksista on jatkettu jopa vuoden 2021 loppuun.

4.2 Väliaikaiset lakimuutokset lyhyesti

Koronakriisin aiheuttamiin kasvaneisiin lomautusmääriin ja työttömyyteen herättiin nopeasti. Hallitus antoi tilanteen myötä eduskunnalle lukuisia esityksiä työttömyysturvalain muuttamisesta väliaikaisesti. Muutokset tulivat voimaan pääsääntöisesti 1.4.2020 alkaen,

⁸⁴ HE 61/2020 vp, s. 3.

⁸⁵ Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2020, s.35.

⁸⁶ Surakka, Edilex-uutiset, 2020.

⁸⁷ HE 27/2020 vp, s. 5.

mutta osa myös sen jälkeen. Suurinta osaa poikkeussäännöistä alettiin kuitenkin jo soveltaa 16.3.2020 alkaen.

HE 27/2020 vp ehdottaa työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että lomautetulla olisi oikeus työttömyysturvaan opinnoista ja yritystoiminnasta huolimatta. Muutoksella pyritään turvaamaan lomautettujen toimeentuloa sekä yksinkertaistamaan työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa. Esityksellä pyritään erityisesti turvaamaan lomautettujen oikeutta saada työttömyysetuutta ilman aiheetonta viivytystä. Etuuden saaminen voi viivästyä, mikäli lomautettu on opiskellut tai hänellä on yritystoimintaa, sillä TE-toimiston on määrä tutkia työvoimapolitiittisten edellytysten täyttyminen. Laki oli tarkoitettu olemaan voimassa 31.7.2020 asti.⁸⁸

HE 38/2020 vp ehdottaa työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että omavastuuajalta olisi mahdollisuus saada työttömyysetuutta ansiopäivärahana, työmarkkinatukena tai peruspäivärahana. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lyhennettäväksi palkansaajan työssäoloehto. Myös enimmäismaksuajan kulumisen lakkauttamista ehdotetaan sovellettavan lomautettuihin. Muutoksilla pyritään vahvistamaan työntekijöiden toimeentulon turvaa vastapainona työnantajien toiminnan mukauttamismahdollisuuksien nopeuttamiseksi koronaviruksen aiheuttamaan nopeaan ja laajaan tuotteiden ja kysynnän heikkenemiseen. Muutokset olivat tarkoitettu olemaan voimassa 6.7.2020 saakka.⁸⁹

HE 58/2020 vp ehdottaa työttömyysturvalakia muutettavaksi niin, että työnhaun voimassaolo ei katkea, vaikka työnhakija ei ole laatinut luonnosta työllistymissuunnitelmasta tai vastannut verkkopalvelussa kysymyksiin liittyen palvelutarpeen arvioimiseen. Myöskään muut laiminlyönnit työttömyyssuunnitelmaan liittyen eivät olisi peruste työttömyysetuuden menettämiseksi. Työnhakijalla olisi myös koronapandemian perusteella oikeus keskeyttää työllistymistä edistävä palvelu menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Esityksessä ehdotetaan myös, että lyhytkestoiset opinnot eivät olisi este etuuden saamiselle. Muutokset olivat voimassa lyhytkestoisten opintojen osalta 31.7.2020 asti ja työttömyysturvaseuraamusten osalta vuoden 2020 loppuun.⁹⁰

⁸⁸ HE 27/2020 vp, s.1.

⁸⁹ HE 38/2020 vp, s. 1.

⁹⁰ HE 58/2020 vp, s. 1.

HE 61/2020 vp ehdottaa muutoksia työttömyysturvaan yksinkertaistaen sen säännöksiä ja näin helpottaen hakemuskäsittelyä ja sen aiheuttamaa työmäärää työttömyyskassoissa ja Kansaneläkelaitoksessa. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia soviteltavaan päivärahaan niin, että yritystoiminnan tulot arvioitaisiin hakijan oman ilmoituksen perusteella. Lisäksi muutoksia esityksessä ehdotetaan laskennallisen tulon ja erityisen sovittelujakson käyttöön työttömyysetuutta soviteltaessa. Myös työmarkkinatuen tarveharkinnan ja osittaisuuden lakkauttamista väliaikaisesti ehdotetaan esityksessä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta maksaa työttömyysetuutta ilman päätöstä. Työttömyysetuus voitaisiin myös maksaa väliaikaisesti hakemuksen perusteella ennakkona enintään kuudelta kuukaudelta. Laki oli tarkoitettu olemaan voimassa 31.10.2020 saakka, mutta työmarkkinatuen tarveharkintaa ja osittaisuutta koskevia poikkeuksia ei sovellettaisi enää 31.8.2020 jälkeen alkavilla hakujaksoilla.⁹¹

HE 78/2020 vp ehdottaa väliaikaisesti korotettavaksi työttömyysturvalain mukaista suojaosaa, eli osaa, jota ei oteta huomioon sovitellussa päivärahasssa. Suojaosaa nostetaan ehdotuksen mukaisesti 500 euroon kuukauden sovittelujaksolla ja 465 euroon neljän viikon sovittelujaksolla. Muutoksella pyritään tukemaan taloudellisesti osa-aikatyötä tekeviä sekä henkilöitä, jotka ottavat vastaan lyhykestoisen työn. Suojaosan korotus koskisi myös yritystoiminnan ansiotulojen sovittelua. Myös liikkuvuusavustuksen saamisen edellytyksiin ehdotetaan esityksessä väliaikaista muutosta. Esityksen perusteella liikkuvuusavustusta voisi saada henkilö, jonka työmatka työn alkaessa ylittää kaksi tuntia. Normaalisti raja on kolme tuntia. Laki oli tarkoitettu olemaan voimassa 31.10.2020 asti.⁹²

HE 93/2020 vp ehdottaa lomautettujen oikeutta työttömyysturvaan ja yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskevia työttömyysturvalain väliaikaisia lakimuutoksia jatkettavan 31.12.2020 asti. Väliaikaisia säännöksiä muutettaisiin kuitenkin niin, että yli kahden viikon työllistyminen kokoaikatyöhön on este saada työttömyysetuutta. Myös työttömyysturvaseuraamuksiin liittyviä poikkeussääntöjä jatkettaisiin 31.12.2020 saakka. Esityksellä pyritään selventämään ja yhdenmukaistamaan säännösten voimassaoloaikoja, ja lisäksi säännösten

⁹¹ HE 61/2020 vp, s. 1, 11–12.

⁹² HE 78/2020 vp, s. 1, 9.

voimassaolojen pidentäminen ehkäisisi kiireellisen tarpeen muuttaa lainsäädäntöä koronapandemian laajentuessa.⁹³ Myös HE 97/2020 vp ehdottaa jatkettavaksi työttömyysturvalain väliaikaisten muutosten voimassaoloa vuoden 2020 loppuun. Aiemmin asetettujen, 6.7.2020 asti voimassa olevien poikkeussäännösten voimassaoloa jatkettaisiin esityksen ehdotuksen mukaisesti 31.12.2020 saakka. Ehdotuksen keskeinen merkitys liittyy siihen, ettei omavastuu-aikaa aseteta ja, että 13 viikon työssäoloa riittää edellytyksesi päivärahan saamiseksi normaalin 26 viikon sijaan. Lisäksi esityksessä säädetään siitä, että enimmäismaksuaika ei kuluisi lomautetuilla ja työttömillä työttömyyspäivärahan saamisen ajalta.⁹⁴

HE 163/2020 vp liittyy myös väliaikaisten lakimuutosten pidentämiseen. Siinä ehdotetaan pidennettäväksi 31.10.2020 voimassa olevia työttömyysturvalain poikkeuksia vuoden loppuun 2020.⁹⁵ Niin ikään HE 229/2020 vp ehdottaa väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkamista 31.12.2020 saakka. Päätoimista opiskelua koskevaa säännöstä muutettaisiin kuitenkin niin, että päätoiminen opiskelu ei ole este työttömyysetuuden saamiselle lomautusajalta, mutta muuten työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä sovellettaisiin lomautettuihin 1.1.2021 alkaen. Myös yrittäjien työmarkkinatukioikeus saa esityksellä jatkoa 31.3.2021 saakka. Voimassaolojen pidennys vaikuttaisi muun muassa siihen, että työllisyysuunnitelmaluonnoksen laiminlyönti ei katkaisisi työnhaun voimassaoloa eikä työttömyysetuuden saamiselle olisi estettä myöskään lyhytkestoisten opintojen vuoksi, vaikka opinnot viivästyisivät yli kuuteen kuukauteen koronapandemian seurauksena. Muutoksella pyritään turvaamaan opintojen valmiiksi saattamista. Myös työllistymistä tukeva palvelu on mahdollista keskeyttää perustellusta syystä liittyen covid-19-pandemiaan.⁹⁶

HE 231/2020 vp ehdottaa jatkettavaksi työttömyysturvalain poikkeuksia koronapandemian vuoksi 31.3.2021 asti. Jatkettavaksi ehdotetaan muutoksia, joiden tavoitteena on ollut huojentaa ja yksinkertaistaa työttömyysturvan säännöksiä ja täten keventää etuuskäsittelijöiden työmäärää. Lisäksi suojaosan väliaikaista korotusta ehdotetaan esityksessä jatkettavaksi 31.3.2021 saakka.⁹⁷ HE 14/2021 vp ehdottaa suojaosan korotusta jatkettavan vielä 30.6.2021

⁹³ HE 93 vp, s.1, 5.

⁹⁴ HE 94/2020, s. 1,9.

⁹⁵ HE 163/2020 vp, s. 6.

⁹⁶ HE 229/2020 vp, s. 1,9.

⁹⁷ HE 231/2020 vp, s. 1.

asti. Lisäksi esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi poikkeussääntöä, joka mahdollista ennakkomaksun maksamisen kuudelta kuukaudelta ilman päätöstä.⁹⁸

Luottamusperiaate tai ehkä tuttavallisemmin luottamusloikka, on omaksuttu jo aiemmin valitseväksi toimintatavaksi TE-toimistoissa. Se perustuu melko pitkälti siihen, kuinka kattavasti työnhakijan tulee ilmoittaa tietoja työnhakijaksi ilmoittauduttuaan. Koronakriisin seurauksena tietojen antamista hakijan puolesta on kevennetty väliaikaisilla työttömyysturvan säännöksillä entisestään. Luottamusperiaatteen käyttö saattaa johtaa lisääntyneeseen työmäärään TE-toimiston sekä työttömyyskassojen ja Kelan välillä. Lisäksi virheiden määrät työttömyysturvaprosessissa saattavat kasvaa merkittävästi. Luottamusperiaatteen käyttö on kuitenkin sujuvoittanut työttömyysturvaprosessia merkittävästi eikä siitä aiheutuneita virheitä ole katsottu niin työllistäviksi, että luottamusperiaatteesta olisi tarkoituksenmukaista luopua.⁹⁹

⁹⁸ HE 14/2021 vp, s.1.

⁹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2016, s, 6.

5 Poikkeussäännöt perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden näkökulmasta

5.1 Perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden suhde toisiinsa

Muodollisesti perusoikeudet ovat kansallisessa perustuslaissa määriteltyjä yksilön ja joskus myös ryhmien oikeuksia. Perustuslain tasoisuuden myötä niihin liittyy erityinen jatkuvuus ja oikeudellinen luonne, koska perustuslain kumoaminen tai muuttaminen on pääsääntöisesti vaikeampaa verrattuna muihin lakeihin.

Ihmisoikeudet tunnustetaan alueellisissa tai yleismaailmallisissa kansainvälisissä sopimuksissa. Ihmisoikeudet turvaavat pääasiallisesti kaikkia sopijavaltion piirissä olevia, huolimatta siitä onko henkilön kansalaisuusvaltio osallinen sopimukseen.

EU-oikeuden piirissä puhutaan niin perusoikeuksista kuin ihmisoikeuksista. Perusoikeuksilla viitataan perusoikeuksina EU-oikeudessa tunnustettuihin oikeuksiin, jotka on koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Ihmisoikeuksista puhutaan, kun viitataan henkilöiden perustavanlaatuisiin oikeuksiin kansainvälisissä sopimuksissa.¹⁰⁰

Perusoikeuksilla ja ihmisoikeuksilla on läheinen vuorovaikutus toisiinsa. Melko pitkälti kyse on samansisältöisistä oikeuksista. Ihmisoikeussopimuksilla vahvistetaan samanaikaisesti perusoikeuksille toivottu taso. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä kansainvälisiä sopimusvelvoitteita sisällytettiin perusoikeusjärjestelmäämme. Suomalaisen perusoikeusjärjestelmän erityispiirre on se, että siihen on sisällytetty kokonaisuudeksi vapausoikeudet sekä taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet. Muiden maiden valtiosäännöissä tai ihmisoikeussopimuksissa tämä ei ole tuttua.¹⁰¹

Perustuslain ja unionioikeuden suhde on melko monipuolinen. SEU-sopimuksessa unionin katsotaan perustuvan vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien, perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin.¹⁰² Samat periaatteet löytyvät PL 1 §:stä ja 2 §:stä. Unionioikeuden ei oikeastaan katsota olevan kansainvälistä eikä kansallista oikeutta. Yhteisöoikeudelle ominaista on kuitenkin sen ensisijaisuus suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön,

¹⁰⁰ Ojanen, 2016, s. 135–136.

¹⁰¹ Hallberg, teoksessa: Perusoikeudet, luku I, kappale 1, kohdassa: Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin: Kansainvälinen tavoitetaso.

¹⁰² Lindfelt, 2007, s. 26.

eli ristiriitatilanteissa kansallinen oikeus väistyy unionioikeuden tieltä. Riippumatta jäsenvaltioiden ratkaisusta valtiosäännössään, EU-oikeuden tärkeisiin piirteisiin kuuluu sen ominaisuus määrätä omasta asemastaan ja vaikutuksistaan kansainvälisen ja kansallisen oikeuden välisissä suhteissa. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita asetukset, jotka ovat sellaisenaan sovellettavia jäsenvaltioissa. Kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden suhdetta voidaan tarkastella sekä kansallisen että EU-oikeuden tasolta. Kansallisen ja EU-oikeuden suhdetta kuvastaa ainakin jo aikaisemminkin mainittu unionioikeuden etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen, sen välitön oikeusvaikutus ja tulkintavaikutus sekä unionioikeuden vaatimukset kansallisten prosessi- ja sanktionormien soveltamiselle.¹⁰³

EU-oikeuden säännöksiä on perusteltua arvioida myös ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat sidottuja keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi EU-tuomioistuin soveltaa unionioikeutta ihmisoikeussopimusten sekä jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteen puitteissa.¹⁰⁴

5.2 Työttömyysturva ja perustuslaki

Perusoikeudet ovat perustuslaissa taattuja yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeudet ovat luonteeltaan yleisiä, eli niiden tulisi kuulua kaikille yhdenvertaisesti.¹⁰⁵ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa laajennettiin perusoikeudet kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville henkilöille, eli uudistuksen myötä myös Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevat ulkomaalaiset saivat perusoikeuksien turvan.¹⁰⁶ Perusoikeudet eivät ole kuitenkaan aina absoluuttisia. Perusoikeuksien muodostama kokonaisuus ja ristiriitaisuus voivat johtaa poikkeusten tekemiseen. Perusoikeuksien rajoittaminen on tosin sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla. Poikkeukset voivat perustua joko PL 23 §:n poikkeusoloihin tai ne voivat perustua poikkeuslakeihin, jotka on säädetty PL 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.¹⁰⁷ PL 23 §:n sallii perusoikeuksista poikkeamisen kriisiolosuhteissa. Vastaava mahdollisuus sisältyy myös muun muassa KP-sopimuksen 4 artiklaan, EIS 15 artiklaan ja ESP F artiklaan. TSS-sopimus

¹⁰³ Ojanen, 2016, s. 61, 66.

¹⁰⁴ Arajärvi, 2002, s. 121.

¹⁰⁵ Viljanen, 2011, teoksessa: Perusoikeudet, luku II, kappale 2, kohta: Perusoikeuksien soveltamisala.

¹⁰⁶ HE 309/1993 vp, s. 21.

¹⁰⁷ HE 309/1993 vp, s. 29–30.

ja Euroopan sosiaalinen peruskirja korostavat sopimuksen oikeuksien toteuttamista perusteellisesti voimavarojen käytettävyyden mukaan. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen perusteeksi vaaditaan erityisen vakavaa kriisiä.¹⁰⁸

Yksi hyvinvointivaltion peruseriaatteista on yksilön oikeus toimeentuloturvaan sosiaalisen riskin toteutuessa. Työttömyysturvan kannalta keskeisin säännös lieneekin PL 19.2 §, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden ajalta.¹⁰⁹ Perustuslaki asettaa siis lainsäätäjälle velvoitteen varmistaa jokaiselle subjektiivinen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunta sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ovat korostaneet perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momentin tarkoittamiin etuuksiin. Täten 2 momentissa mainitut tilanteet eivät voi muodostua 1 momentin kaltaisesta viimesijaisesta turvasta.¹¹⁰ PL 18.2 §:ssä on asetettu julkiselle vallalle velvoite työllisyyden edistämiseen sekä pyrkimykseen turvata jokaiselle oikeus työhön. Lainkohdassa on säädetty myös oikeudesta työllistävään koulutukseen. Koulutuksen aikaisen toimeentulon järjestäminen ei ilmene suoraan laista, mutta koska PL 19.2 § turvaa toimeentuloa työttömyyden aikana, tulee työttömän henkilön turva koulutuksen ajalta turvatuksi välillisesti PL 18.2 §:n nojalla.¹¹¹

Perustuslain muissa säännöksissä ei ole suoranaisesti mainittu toimeentulon turvasta työttömyyteen liittyen. PL 1 §:n mukainen oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa saattaa olla relevantti toimeentulon turvan ja toimeentulosta aiheutuvien kustannusten tukemisen kannalta. Työttömyysturvan kannalta merkityksellinen voi olla myös PL 9 §:n oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa. Säännös on merkityksellinen tilanteissa, joissa liikkuminen paikkakunnalta toiselle on toimeentuloturvan saamisen ehtona.¹¹² Mainitsemisen arvoinen on vakuutusosoikeuden ratkaisu 16.11.2006/6567:244, jossa oli kysymys työstä eroamisesta perheen perustamisen ja toiselle paikkakunnalle muuton vuoksi. Työvoimatoimikunta ei ollut katsonut tätä päteväksi syyksi työstä eroamiselle, joten A:n työttömyyspäiväraahakemus hylättiin työttömyyskassassa. A haki muutosta työttömyysturvalautakunnalta, joka hylkäsi valituksen. A haki muutosta vielä vakuutusosoikeudesta työttömyysturvalautakunnan päätök-

¹⁰⁸ Arajärvi, 2002, s. 102.

¹⁰⁹ Lähteenmäki, 2020, s.1

¹¹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

¹¹¹ Arajärvi, 2002, s. 141.

¹¹² Arajärvi, 2002, s. 141, 145.

seen. Vakuutusoikeus kumosi työttömyysturvalautakunnan ratkaisun vedoten yhdenvertaisuuteen.¹¹³ Asiaa laajemmin tarkasteltuna tässä olisi mahdollisesti voitu huomioida myös PL 9 §:n oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa.

Jo edellä mainittuun vakuutusoikeuden ratkaisuunkin viitaten, merkityksellinen työttömyysturvan kannalta on siis myös PL 6.1 §:n säännös yhdenvertaisuudesta, jonka mukaan kaikki ovat lain edessä yhdenvertaisia. Säännös pitää sisällään mielivallan kiellon sekä vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa. Säännös ei kuitenkaan kaikissa olosuhteissa edellytä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua, elleivät kaikki asiaan liittyvät seikat ole samankaltaisia. Säännös on osoitettu myös lainsäätäjälle, sillä lailla ei voida omavaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä eriarvoiseen asemaan. Yhdenvertaisuussäännös johtaa vaikutuksensa myönnettäessä lain nojalla etuja ja oikeuksia, mutta myös velvollisuuksia asettaessa.¹¹⁴ Lainsäädännölle on kuitenkin luonteenomaista tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi kohdella eri tavoin ihmisiä tietyn hyväksyttävän intressin perusteella.¹¹⁵ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että yhdenvertaisuusperiaate ei voi asettaa kapeita rajoja lainsäätäjän harkinnalle, kun pyritään kulloinkin kyseessä olevaan yhteiskuntakehityksen edellyttämään sääntelyyn.¹¹⁶ Perustuslain PL 6 §:n vastaisena menettelynä eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan EOAK 1732/2/08 tilanteen, jossa toimeentulotuen saaminen on viivästynyt tietyillä sosiaaliasemilla muihin sosiaaliasemiin nähden saman kaupungin sisällä. Toimeentulotukiasiakkaat ovat kertomuksen mukaan olleet huomassa asemassa muiden kaupungin sosiaaliasemien asiakkaisiin nähden.¹¹⁷ Yhdenvertaisuuden edistäminen voi olla tietynlaisissa tilanteissa välttämätöntä, mutta kuitenkin harkinnanvaraisesti toteutettavissa.¹¹⁸

PL 6.2 §:ään sisältyy syrjintäkielto. Sen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvään syyn vuoksi. Luettelo

¹¹³ VakO 16.11.2006/6567:2004.

¹¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 41–43.

¹¹⁵ PeVL 31/2014 vp, s. 3.

¹¹⁶ PeVL 38/2009 vp, s. 2.

¹¹⁷ EOAK/1732/2/08, s. 3.

¹¹⁸ Pylkkänen, 2014, s. 27.

ei ole perusteellinen, sillä eri asemaan asettaminen muun henkilöön liittyvän syyn perusteella on kiellettyä. Syynä voi olla esimerkiksi varallisuus tai sosiaalinen status.¹¹⁹ Työttömyysturvan osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että tietyn henkilöryhmän suosiminen voi olla mahdollista, mikäli se ei muodostu liialliseksi tai epäoikeudenmukaiseksi.¹²⁰ Perustuslakivaliokunta on myös tuonut esille, ettei toimeentulon turvaaminen ole ehdotonta edes tilanteissa, joissa kyse on työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä, mutta erottelujen tulee olla perusoikeuksien kannalta hyväksyttäviä.¹²¹

Tärkeä pykälä työttömyysturvaankin liittyen on PL 21 §, jossa säädetään oikeusturvasta. Sen 1 momentti sisältää oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Lisäksi pykälän 2 momentti pitää sisällään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taaket. Säännöksessä on lueteltu muun muassa käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuuluksi, oikeudesta saada perusteltu päätös sekä oikeudesta hakea muutosta. Käsittelyn viivytyksettömyys liittyy vahvasti myös hallintolain 23 §:ään, jonka mukaan asia on niin ikään käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Eduskunnan oikeusasiamies on saanut lukuisia kanteluita, joissa on vedottu PL 21 §:ään ja HL 23 §:ään saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Esimerkiksi ratkaisussaan EOAK/5708/2020 apulaisoikeusasiamies katsoi TE-toimiston menetelleen hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti, koska kantelijan yhteydenottopyyntöihin ei ollut vastattu viiden päivän palvelulupauksen mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.¹²² Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/14/2018 saattanut työttömyyskassalle tiedon kassan menettelyn virheellisyydestä. Kassa oli hylännyt kantelijan ansiopäiväraahakemuksen sillä perusteella, ettei ollut saanut häneltä tarvittavia tietoja. Työttömyyskassa havaitsi lisäksi myöhemmin antamansa päätöksensä virheelliseksi. EOA katsoi, että kantelijan työttömyysasian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti sekä kassa oli laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa hakemuskäsittelyssä.¹²³

¹¹⁹ PeVL 31/2014 vp, s. 3.

¹²⁰ PeVL 64/2010 vp, s. 2.

¹²¹ PeVL 43/2001 vp, s. 3.

¹²² EOAK/5708/2020, s. 4.

¹²³ EOAK/1416/2018, s. 2–3.

5.2.1 Poikkeussäntöjen aineellisen ja menettelyllisen sisällön tarkastelu perustuslain näkökulmasta

Aineellisen oikeuden tarkoituksenmukaisuuden tarkastelu muodostuu työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön aineellisen sisällön suhteesta työttömyysturvaa koskeviin taustasääntöihin, eli perustuslakiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Aineellisesti tarkoituksenmukaisia ovat säännökset, jotka toimeenpannaan taustasääntösten vaatimalla tavalla, eikä siihen sisälly muitakaan lainsäädännöllisiä ongelmia. Kyse on myös työttömyysturvan oikeudellisesta arvioinnista hyväksyttävyyden ja moitteettomuuden näkökulmasta. Perusoikeuksien sisällön tarkistaminen on lähtökohtana aineellisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastelussa¹²⁴ Menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden suhteen tarkastelun lähtökohtana on työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön menettelylliset säännökset ja yleiset hallintomenettelylliset säännökset suhteessa taustasääntöihin, eli perustuslakiin, yhteisöoikeuteen ja ihmisoikeuksiin. Yleisten hallinto-oikeudellisten sääntösten ja taustasääntösten suhde toisiinsa on hyvin mittava.¹²⁵

TTL 5 luvun 2 §:ä ja 3 §:ä muutettiin väliaikaisesti poikkeussääntöillä niin, että työssäoloehto ja jäsenyysehto lyhennettiin 13 viikkoon normaalioloissa vallitsevasta 26 viikosta. Yrittäjän ei omistavalla perheenjäsenellä työssäoloehto oli kuitenkin 26 viikkoa normaalioloissa vallitsevan 52 viikon sijaan. Myös jäsenyysehto oli kuusi kuukautta. Muutos koski palkansaaajia, joiden 26 viikon työssäolo- ja jäsenyysehto eivät tulleet täyteen. TTL 6:7 §:ää muutettiin tilapäisesti niin, että enimmäisaika ei kulunut lomautetuilla poikkeussääntöiden voimassa ollessa. Lyhyempää 13 viikon työssäoloehto ja jäsenyysehto voitiin soveltaa myös peruspäivärahan enimmäisajan ollessa kesken. Lisäksi TTL 5:13 §:ää muutettiin väliaikaisesti niin, että viiden päivän omavastuuajalta voitiin maksaa poikkeuksellisesti päivärahaa.¹²⁶

Aineellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta voidaan kiinnittää huomioita ainakin siihen, että PL 18.2 §:n mukaan julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä ja yrittää turvata kaikkien oikeus työhön, mutta samanaikaisesti PL 19.2 § takaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Hallituksen esityksessä ehdotettujen sääntösten tavoitteena on huoventaa tilapäisesti työttömyysetuuden saamisehtoja ja turvata

¹²⁴ Arajärvi, 2002, s. 11.

¹²⁵ Arajärvi, 2002, s. 10, 12.

¹²⁶ Ks. esim. HE 38/2020 vp s. 7–8, HE 94/2020 vp s. 1.

toimeentuloa, joten hallitus on katsonut, ettei ehdotetut muutokset muovaudu PL 18.2 §:n ja 19.2 §:n kannalta haitallisiksi. Menettelyllisen sisällön tarkastelun suhteen voidaan ottaa huomioon taannehtivan soveltamisen vaikutus suhteessa PL 6.1 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, sillä edellä mainittuja poikkeussääntöjä ehdotetaan esityksissä sovellettavaksi ennen lain voimaantuloa. Ehdotetuilla lakimuutoksilla on tarkoitus parantaa työttömien asemaa, joten taannehtivalle soveltumiselle ei pitäisi tulla estettä PL 6 §:ään perustuen.¹²⁷ Yhdenvertaisuussäännökseen liittyen on kuitenkin mielenkiintoista se, että HE 38/2020 vp ehdottaa enimmäisajan kulumisen väliaikaista lakkauttamista vain lomautettuihin työntekijöihin, eli kokonaan työttömiä ei enimmäisajan suhteen ole esityksessä huomioitu. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnoissaan korostanut mahdollisuutta asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta ankarampia saamisedellytyksiä, kunhan rajoitukset tapahtuvat perusoikeuksien hyväksytyissä rajoissa.¹²⁸

Vaikka HE 94/2020 vp ehdottaa jatkettavaksi työttömyysturvalain väliaikaisia muutoksia, ei hallitus katsonut edelleenkään niiden olevan este PL 18.2 §:n ja PL 19.2 §:n kannalta, koska kyse on perustoimeentulon varmistamista helpottavista säännöksistä. Esityksessä ehdotetaan enimmäisajan kulumisen väliaikaista keskeyttämistä laajennettavan myös työttömiin henkilöihin, mikä on huomattava seikka PL 6 §:n kannalta.¹²⁹

HE 78/2020 vp ehdottaa TTL 4:5 § mukaista 300 euron suojaosaa korotettavaksi 500 euroon kuukauden sovittelujaksolla sekä 279 euron suojaosaa 465 euroon neljän kalenteriviikon sovittelujaksolla.¹³⁰ Lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen mukaista on sosiaaliturvan suunnittelu ja kehittäminen taloudellisten resurssien puitteissa. Kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan huomioida, kun määritetään etuuksia, joiden rahoittajana julkinen valta toimii. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnoissaan todennut, ettei PL 19 § sellaisenaan turvaa etuuksien säilyttämistä nykytasolla tai velvoita niiden korottamista.¹³¹ Korotettu suojaosa oli alun perin voimassa 31.3.2021 asti, mutta eduskunta hyväksyi lakimuutoksen, jossa suojaosan korotusta jatketaan maaliskuun lopusta kesäkuun loppuun. Myös liikkuvuusavustuksen ehtojen kevennys saa jatkoa lakimuutoksen myötä.¹³² Perustuslain yhdenvertaisuus-

¹²⁷ HE 38/2020 vp, s. 20–21.

¹²⁸ Ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3.

¹²⁹ HE 94/2020 vp, s. 12–14.

¹³⁰ HE 78/2020 vp, s. 5

¹³¹ Ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 55/2016 vp s. 3.

¹³² HE 14/2021 vp, s. 1.

säännön kannalta suojaosan korotus on merkityksellinen, sillä suojaosan väliaikainen korotus parantaa työttömyysturvan ja ansiotulon kokonaismäärää riippumatta työn aloitusajankohdasta, etuudensaajaa työllistävästä alasta sekä siitä, onko kyseessä yritystoiminta vai palkkatyö.¹³³

Poikkeussääntöjen aikana lomautetulla on ollut oikeus työttömyysetuuteen myös yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön estämisestä (HE 27/2020 vp). Väliaikaisen muutoksen tullessa voimaan oletettiin, että pandemia olisi ohi lyhyemmässä ajassa, eikä tuona aikana lomautetulla olisi realistista mahdollisuutta hakeutua muuhun työhön. Koronakriisin jatkuessa työmahdollisuudet ovat kuitenkin hieman lisääntyneet, joten poikkeussäännöstä muutettiin niin, ettei lomautetulla olisi enää oikeutta työttömyysetuuteen, mikäli hän työllistyy yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöhön (HE 93/2020 vp). Säännöksen jatkaminen olisi voinut koitua täten ongelmaksi yhdenvertaisuuden kannalta, ja työttömyysturvan menettelyllinen tarkoituksenmukaisuus olisi voinut olla vaakalaudalla.¹³⁴

Päätoimisten yrittäjien toimeentuloa on pyritty turvaamaan poikkeussäännöillä niin, että yrittäjillä olisi oikeus työmarkkinatukeen päätoimisen yritystoiminnan estämisestä. Säännöksiä tarveharkinnasta, odotusajasta tai osittaisesta työmarkkinatuesta ei sovelleta. Edellytyksenä työmarkkinatuen saamiselle olisi kuitenkin, että päätoiminen yritystoiminta katsottaisiin päättyneeksi laajalle levinneen tartuntataudin seurauksena. Lisäksi se voitaisiin katsoa päättyneeksi, mikäli yritystoiminnan tulot olisivat huomattavasti vähentyneet pandemian myötä. Yrittäjillä olisi oikeus työmarkkinatukeen myös opintojen estämisestä. Yritystoiminnan päättäneellä henkilöllä olisi kuitenkin luonnollisesti velvollisuus ottaa vastaan hänelle tarjottu työ.¹³⁵ Yrittäjien oikeus työmarkkinatukeen edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa työnhakijoiden ja yrittäjien välillä. Poikkeussääntö linkittyy myös PL 19 §:n 2 momenttiin, jossa jokaiselle taataan oikeus vaadittavaan toimeentulon turvaan. Näin myös päätoimisille yrittäjille luodaan perustoimeentulon turvaa koronakriisin aikana. Normaalioloissa yrittäjien työskentelyä ei katsota päättyneeksi markkinoilla tapahtuvien muutosten vuoksi, koska sen katsotaan kuuluvan yritystoiminnan riskeihin.¹³⁶

¹³³ HE 231/2020 vp, s.1, 10.

¹³⁴ HE 93/2020 vp, s. 6, 21.

¹³⁵ HE 35/2020 vp s.1.

¹³⁶ HE 35/2020 vp, s 12.

HE 58/2020 vp ehdottaa muutettavaksi työttömyysturvalakia niin, että työnhakijalla olisi oikeus saada työttömyysetuutta lyhytkestoisista opinnoista huolimatta, vaikka opintoihin liittyvä kuuden kuukauden enimmäiskesto menisi yli. Opintojen pitkittymisen tai keskeyttämisen tulisi kuitenkin johtua koronaviruksen aiheuttamasta perustellusta syystä. Muutos turvaisi työnhakijoiden oikeutta työttömyysetuuteen.¹³⁷ Lyhytkestoisten opintojen osalta, esityksellä pyritään varmistamaan se, ettei työnhakija keskeyttäisi opintojaan työttömyysetuuden menettämisen vuoksi. Opinnot saattavat olla opintotukeen oikeuttamattomia ja näin ollen työnhakija voisi joutua turvautumaan viimesijaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen. Syyperusteinen sosiaaliturva on PL 19 §:n 2 momentin mukaan ensisijainen verrattuna pykälän 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloturvaan.

HE 229/2020 vp ehdottaa lomautettujen työttömyysturvaa koskevien eräiden väliaikaisten lakimuutosten jatkamista 31.12.2021 saakka. Sisältöä muokataan kuitenkin niin, että lomautusajalta on mahdollisuus saada työttömyysetuutta, vaikka henkilö opiskelisi päätoimisesti. Muilta osin normaaleja työttömyysturvalain voimassa olevia säännöksiä sovellettaisiin lomautettuihin 1.1.2021 alkaen. Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi jo edellä mainittua yrittäjien oikeutta työmarkkinatukeen 31.3.2021 saakka sekä työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyöntiä koskevan työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamista 31.1.2021 asti. Näilläkin muutoksilla pyritään turvaamaan lomautetun ja yrittäjän PL 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa.¹³⁸

HE 61/2020 vp ehdottaa muutettavaksi eräitä työttömyysturvalain säännöksiä etuuskäsittelyn helpottamiseksi. Poikkeussäännöt liittyvät työttömyysetuuden maksuun ilman päätöstä, työmarkkinatuen erityisiin ehtoihin sekä soviteltavaan päivärahaan. Esityksessä ehdotetaan myös poikkeusta mahdollisten yritystulojen huomioimiseen liittyen, sillä yritystoiminnan tulot voitaisiin huomioida hakijan oman ilmoituksen perusteella, mikäli vahvistettua verotuspäätöstä ei voitaisi käyttää yritystoiminnan ansiotulon määrän muutoksen vuoksi. HE 163/2020 vp ja HE 231/2020 vp ehdottavat näiden samaisten poikkeussääntöjen voimassaolon jatkamista. Esitysten mukaan myös korotetun suojaosan soveltamista jatkettaisiin 31.3.2021 saakka.¹³⁹

¹³⁷ HE 58/2020 vp, s. 1,16.

¹³⁸ HE 229/2020 vp, s. 1, 14.

¹³⁹ Ks. esim. HE 61/2020 vp, s. 1, HE 163/2020 vp, s.1 ja HE 231/2020 vp, s.1.

Työttömyysturvalain sovittelusäännökset ovat monimutkaisia. Soviteltavien päiväraha-hakemusten käsittely voi sisältää runsaasti työvaiheita ja lisäselvittelyä. Erityistä sovittelujaksoa hakemuskäsittelyssä käytetään vain työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä ja se on aina lyhyempi kuin kuukausi tai neljä viikkoa. Kun käytetään erityistä sovittelujaksoa, sovittelujaksolla saatu tulo muunnetaan työttömyysturvalain 4 luvun 4 §:n 2 momentin mukaisesti laskennalliseksi työtuloksi.¹⁴⁰ Tämän vuoksi etuuskäsittely voi olla työlästä ja hidasta. Etuuskäsittelyn nopeuttamiseksi ja työmäärän helpottamiseksi HE 61/2020 vp ehdottaa erityisestä sovittelujaksosta ja laskennallisesta palkasta luopumista. Sovittelujakso olisi aina neljä kalenteriviikkoa tai kuukausi, vaikka jaksoon sisältyisi aikaa, jolloin ei olisi oikeutta etuuteen. Esityksen mukaan sovittelussa huomioon otetaan kaikki sovittelujakson aikana maksetut palkat sekä palkan perusteena oleva työaika, vaikka palkka olisi maksettu päivänä, jolta henkilöllä ei ole oikeutta päivärahaan. Esitetty muutos voi vaikuttaa vaihtelevasti etuudensaajien päivärahan määrään, sillä se voi olla joko suurempi tai pienempi kuin normaalioloissa sovittelusääntöjä käytettäessä. Poikkeussääntö kytkeytyy PL 6 §:n yhdenvertaisuussääntöön, sillä kaikkien hakijoiden tulot soviteltaisiin samoin perustein. Nämäkin säännöt oli tarkoitettu olemaan voimassa suhteellisen lyhyen ajan, joten PL 6:2 § ja 19:2 § suhteen niiden ei katsota muodostavan ristiriitaa keskenään.¹⁴¹

Työttömyysetuus tulisi myöntää pikaisesti. PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi hallintolain 5 luvun 23 § sisältää säännöksen asian käsittelyn aiheettomasta viivytyksestä. HE 61/2020 vp ehdottaa mahdollisuutta maksaa työttömyysetuutta ennakkoon kuudelta kuukaudelta ilman päätöstä. Tällä pyritäisiin työttömyysturvan hakijoiden toimeentulon turvaamiseen käsittelyaikojen venyessä. Koronapandemian aiheuttama lisääntynyt työttömyys on aiheuttanut mittavia hakemusruuhkia mm. työttömyyskassoissa, joten poikkeussäännöt etuuskäsittelyn jouduttamisen edistämiseksi ovat perusteltuja toimeentulon turvaamiseksi riittävässä ajassa. Normaalioloissa etuutta voidaan maksaa ennakkoon ilman päätöstä kahden kuukauden ajalta (TTL 11:8). Mahdollisuudessa maksaa ennakkoa tulee ottaa huomioon myös PL 19.2 § työttömyysetuuden saaminen riittävän oikeaan aikaan, eli työttömien kohdalla työttömyyden aikana.¹⁴²

¹⁴⁰ STM, TTL 4 luvun soveltamisohjeet, 2019, s. 32.

¹⁴¹ HE 61/2020 vp s, 27.

¹⁴² HE 61/2020 vp, s. 28

Huomionarvoinen on lisäksi PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää usein aktiivisia toimenpiteitä julkiselta vallalta.¹⁴³ STM:n työttömyysturvaa koskevan soveltamisohjeen mukaan ennakon maksaminen voi tulla kyseeseen, kun päivärahan maksamisen viivästyy kohtuuttomasti hakijasta riippumattomasta syystä. Syynä voi olla esimerkiksi poikkeuksellinen käsittelyaikojen pidentyminen. Kohtuuttomana viivästymisenä on pidetty noin kuukautta. Tähän vedoten ennakon maksaminen on perusteltua hakemusruuhkan vallitessa. Vaikka etuus on maksettu ennakona, työttömyyskassan tulee aina antaa asiasta lopullinen päätös.¹⁴⁴ Tätä tukee PL 21 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiassa perusteltu päätös. Ennakko vähennetään myöhemmin myönnettävästä työttömyysetuudesta.

HE 27/2020 vp ehdottaa työttömyysturvalain 11 luvun muuttamista niin, että lomautetulla olisi oikeus saada työttömyysetuutta opinnoista ja yritystoiminnasta huolimatta. Lakia sovelletaan esitysten mukaan niihin, joiden lomautus on alkanut aikaisintaan 16.3.2020. Lisäksi työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuvalla olisi esityksen mukaan oikeus työttömyysetuuteen siitä riippumatta, mitä TTL 2 luvussa säädetään yritystoiminnassa ja omassa työssä työllistymisestä, kokoaikatyön hakemisesta tai työsuhteen ulkopuolella tehdystä työstä. Esitys oli alun perin voimassa 31.7.2020 saakka, mutta sitä jatkettiin hallituksen esityksellä (HE 93/2020 vp) vuoden loppuun 2020.¹⁴⁵ Esityksissä ehdotetaan myös, että TTL 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä tai laiminlyöntiä työllistymissuunnitelmaan tai sitä vastaavan suunnitelmaan ja palveluun liittyen ei huomioitaisi. Muutoksella nopeutettaisiin työttömyysetuuden saamista sekä etuuskäsittelyä, sillä työvoimapolitiittisia edellytyksiä opiskelijoiden ja yrittäjien kohdalla ei tarvitsisi tarkemmin selvittää.¹⁴⁶ On huomattavaa, että esityksellä koskien työvoimapolitiittisten edellytysten tutkimista pyritään turvaamaan ainoastaan lomautettujen asemaa. Muutoksen ei kuitenkaan sen väliaikaisuuden vuoksi katsota asettavan lomautettuja parempaan asemaan muihin työttömyysetuuden saajiin nähden, joten sen ei voida katsoa olevan PL 6.1 §:n vastainen.¹⁴⁷

¹⁴³ HE 309/1993 vp, s.75.

¹⁴⁴ STM, TTL 11 luvun soveltamisohjeet, 2015, s. 6–7.

¹⁴⁵ HE 93/2020 vp, s.1.

¹⁴⁶ HE 27/2020 vp, s. 4–5.

¹⁴⁷ HE 27/2020 vp, s. 7.

HE 58/2020 vp ehdottaa myös poikkeuksia tilanteisiin, joissa työnhakija keskeyttää TE-toimiston järjestämän palvelun tai jättää tekemättä työllistymissuunnitelman. Keskeyttämisen tulisi kuitenkin johtua koronakriisin aiheuttamasta hyväksyttävästä syystä. Muutokset vahvistaisivat TE-toimistojen tarkoituksenmukaista toimintaa sekä varmistaisivat työnhakijoiden oikeutta työttömyysetuuteen.¹⁴⁸ Esityksessä on katsottu tarpeelliseksi suunnata TE-toimistojen resursseja merkityksellisempiin asioihin työttömyysturva-asioiden hoitamisessa, joten mm. TE-toimiston järjestämien haastattelujen vähentämistä on pidetty perusteltuna.¹⁴⁹ TE-toimistojen rajalliset resurssit koronakriisin aikana selviävät muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta EOAK/2935/2020, jossa kantelija oli arvostellut TE-toimiston menettelyä työttömyysasiansa käsittelyssä. Kantelijan mukaan hänen asiansa käsittely oli kestänyt liian kauan. TTL 11:4 §:n mukaan työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoi, että TE-toimisto oli koronakriisin aikana ryhtynyt käytettävissä oleviin toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi, joten kantelu ei edellyttänyt TE-toimiston osalta toimenpiteitä.¹⁵⁰

5.3 Yhteisöoikeus ja toimeentuloturva

Euroopan uniolla ei ole yhtenäistä merkittävää sosiaalipolitiikkaa eikä yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää. Jäsenvaltiot päättävät lähinnä itse sosiaaliturvajärjestelmänsä perusteista ja kehittämisestä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan jaettua toimivaltaa unioni käyttää sosiaalipolitiikan alalla yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.¹⁵¹ EU-maiden välillä on merkittäviä eroja esimerkiksi palkkojen ja sosiaaliturvan tason suhteen.¹⁵²

¹⁴⁸ HE 58/2020 vp, s. 1.

¹⁴⁹ HE 58/2020 vp, s. 16.

¹⁵⁰ EOAK/2935/2020, s. 1, 3–5.

¹⁵¹ Kotkas, 2019, s. 62.

¹⁵² Cappelen – Le Bruyn Goldeng, 2014, s. 73.

Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen vuonna 1994 ja Euroopan unioniin vuonna 1995, joiden myötä Suomea on velvoittanut Euroopan unionin, edeltävän Euroopan yhteisön, lainsäädäntö. Perustamissopimukset, Euroopan unionin asetukset, direktiivit ja päätökset muodostavat unionioikeuden. EU-oikeuden normit jakautuvat primääri- ja sekundäärinormeihin. Primäärinormeja ovat mm. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirja voidaan lukea primäärinormeihin. Sekundäärinormeihin lukeutuvat asetukset, direktiivit sekä päätökset, joita neuvosto ja komissio antavat niille myönnetyn toimivallan nojalla. Myös oikeusperiaatteilla on vahva asema EU-oikeuden piirissä.¹⁵³

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, perustamissopimuksissa ja eräissä muissa asiakirjoissa on määritelty Euroopan unionin perusoikeudet. Perusoikeuskirja velvoittaa Euroopan unionia itseään sekä jäsenvaltioita, kun ne toimeenpanevat unionioikeutta. Jäsenvaltiot ovat sidottuja perustamissopimusten määräyksiin kaikessa niiden toiminnassaan. Kansallisia lakeja säädöshierakisesti korkeammalla ovat unionin hyväksymät asetukset ja direktiivit, mutta ne velvoittavat Suomea hyvin samantyyllisesti kuin perustuslain säännökset. Kansallinen lainsäädäntö ja unionioikeus eivät voi olla ristiriidassa keskenään. Unionin oikeus on pääsääntöisesti aina ensisijaista kansalliseen lainsäädäntöön nähden.¹⁵⁴

Euroopan unionilla ei ole ollut perustuslain tasoista luetteloa perusoikeuksista, joten EU:n tuomioistuin on perusoikeuksiin liittyvissä ratkaisuisaan nojautunut jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä ihmisoikeussopimuksiin, jotka velvoittavat jäsenvaltioita.¹⁵⁵ Erityisen tärkeässä asemassa on ollut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus. Perusoikeudet, jotka koskevat tuomioistuimen käytäntöä, sisällytettiin Maastrichtin sopimukseen. Sen nykyisen SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni suhtautuu perusoikeuksiin sellaisina, kuin ne turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperiaatteessa. Säännös on aiheuttanut kritiikkiä, koska se ei viittaa sosiaalisia oikeuksia turvaaviin ihmisoikeuksiin. EU:n tuomioistuimen käytäntöön perustuen, voidaan kuitenkin katsoa yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin sisältyvän myös sosiaalisia oikeuksia. Unionin perusoikeuksien kehityksen myötä syntyi EU:n perusoikeuskirja, joka liittyy

¹⁵³ Kotkas, Tuori, 2016, s. 153.

¹⁵⁴ Arajärvi, 2011, s. 63.

¹⁵⁵ Kujala, 2012, s. 125–126.

EU:n tuomioistuimen sekä kansallisten tuomioistuinten väliseen vuorovaikutukseen. Perusoikeuskirjan keskeisenä tavoitteena on vahvistaa ja täsmentää perusoikeuksien suojaa unionissa. Perusoikeuskirja pitää sisällään melko perusteellisen listauksen sosiaalisista perusoikeuksista. Kirjalla ei laadittu uusia perusoikeuksia, vaan tarkoituksena oli tuoda selvemmin esille EU:n kansalaisilleen turvaamat perusoikeudet, jotka löytyvät ihmisoikeussopimuksista sekä yhteisestä valtiosääntöperiaatteesta. Perusoikeuskirja velvoittaa EU:n instituutioita, kuten Euroopan neuvostoa, komissiota, parlamenttia ja tuomioistuinta. Jäsenvaltioita velvoittava vaikutus perusoikeuskirjalla on silloin, kun ne panevat toimeen EU:n lainsäädäntöä. Hyvinvointioikeuksien alueella EU:n lainsäädäntö ulottuu kuitenkin lähes kaikkeen jäsenvaltioiden toimintaan. EU:n tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että vaikka sosiaaliturvajärjestelmiin liittyvä toimivalta kuuluu edelleen pääasiassa jäsenvaltioille, ne ovat kuitenkin velvollisia noudattamaan yhteisön oikeuden periaatteita tätä toimivaltaa käyttäessään.¹⁵⁶

Perusoikeuskirjan 34 artikla koskee sosiaaliturvaa. Sen mukaan suojaa taataan esimerkiksi raskauden ja synnytyksen, työtapaturman, sairauden, hoidon tarpeen, vanhuuden sekä työttömyyden nojalla. Säännös on pitkälti samantyyppinen kuin PL 19.2 §. Unioni tunnustaa oikeuden asumistukeen tai tuettuun asuntoon ja sosiaalipuun ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi heille, joilla ei ole tarpeeksi varaa. Perusoikeuskirja sisältää myös useita artikloita menettelyllisistä oikeuksista. Sen 20 artikla säättää kaikkien henkilöiden yhdenvertaisuudesta lain edessä sekä 21 artikla kieltää kaikenlaisen syrjinnän. Sen 41 artiklassa sen sijaan säädetään oikeudesta hyvään hallintoon.¹⁵⁷

EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa on vähän sosiaalipolitiikkaa suoranaisesti koskevia ja välittömästi yksilön asemaan vaikuttavia määräyksiä. Säännökset rajoittuvat esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvoiseen asemaan, syrjintäkieltoon sekä unionin kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen. Sopimus sisältää myös yleisempiä sosiaalipoliittisia määräyksiä, jotka eivät automaattisesti ole jäsenvaltioita velvoittavia, mutta jotka kuitenkin ohjaavat EU:n omia toimielimiä ja antavat toimivallan antaa sekundäärinormeja. Niin sanottu sosiaalilauseke sisältyy sopimuksen 9 artiklaan. Sen mukaan unioni ottaa politiikkansa ja toimin-

¹⁵⁶ Arajärvi, 2006, s. 35.

¹⁵⁷ Arajärvi, 2006, s. 35–36.

tansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämisen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset sekä sosiaalisen suojelun takaamisen.

Asetukset ja direktiivit ovat osa unionin sekundäärilainsäädännön ydintä. Yhteisö voi tehdä myös kansainvälisiä sopimuksia ja päätöksiä. Sosiaaliturva-asetus eli asetus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta sosiaaliturvaan (EY/883/2004) on tärkein sekundäärinormistoon kuuluva säädös EU:n sosiaalioikeuden alalla. Sääntelyalaltaan asetus rinnastuu monenkeskisiin sosiaaliturvasopimuksiin. Se sääntelee oikeudesta sosiaaliturvaan henkilöille, jotka työskentelevät, opiskelevat tai jostain muusta syystä oleskelevat muussa jäsenvaltioissa kuin kotimaassaan. Se on suoraan jäsenvaltioita velvoittava kansallisen lainsäädännön rinnalla, kuten muutkin EU:n asetukset. Myös mm. eräät työntekijöiden asemaa koskevat sekundäärisäädökset ovat tärkeitä sosiaalioikeuden alalla, esimerkkinä direktiivi lähetetyistä työntekijöistä (1996/71/ EY).¹⁵⁸

Sosiaaliturva-asetuksen III osaston 6 luvussa on säännökset työttömyysetuuksien yhteensovittamisesta. Asetuksessa ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin mitä työttömyysetuuksilla tarkoitetaan, joten määrittely on jäänyt pääasiassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön varaan. Tuomioistuin on linjannut työttömyysetuuksiksi etuudet, 1) jotka kattavat työttömyydestä aiheutuneita ansionmenetyksiä, 2) niitä myönnetään vain työttömille, eikä esim. työkyvyttömille, 3) joiden maksaminen lakkaa, kun henkilö työllistyy tai siirtyy eläkkeelle ja 4) joiden maksamiseen liittyy ehtoja.¹⁵⁹

Myös avoimella koordinaatiolla on nykyään tärkeä merkitys EU:n sosiaalipoliittisessa yhteistyössä. Sillä tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä toimintaa, joka perustuu yhteisten sosiaalipoliittisten päämäärien laatimiseen sekä tiedon ja kokemuksen vaihtamiseen. Avoimen koordinaation tuloksena myötä syntyneet suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia jäsenvaltioita kohtaan.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Kotkas, Tuori, 2016, s. 154, 156.

¹⁵⁹ Kotkas, 2019, s. 147–148.

¹⁶⁰ Kotkas, Tuori, 2016, s. 157.

5.3.1 Poikkeussäännöt yhteisöoikeuden näkökulmasta

Vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä Euroopan unionin primäärioikeuden asemaan nostetulla EU:n perusoikeuskirjalla on ollut vaikutusta perusoikeuksiin EU-lainsäädännön valmistelussa.¹⁶¹ Yhteisöoikeuden primäärilainsäädännön suhteen merkityksellinen poikkeussääntöjen aineellisen sisällön tarkastelun kannalta on ainakin Euroopan perusoikeuskirjan sosiaaliturvaa koskeva 34 artikla, joka vastaa hyvin pitkälti perustuslakimme 19 §:ää. Perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohta pohjautuu SEUT 153 ja 156 artiklaan sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklaan. Lisäksi se perustuu työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 10 kohtaan. EU:lla on velvollisuus noudattaa kyseistä periaatetta toteuttaessaan SEUT 153 ja 156 artiklassa sille annettua toimivaltaa. Artiklan 2 kohta pohjautuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 4 kohtaan, 13 artiklan 4 kohtaan sekä työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 2 kohtaan. Se pitää sisällään myös säännöt, jotka ovat peräisin asetuksesta (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksesta (ETY) N:o 1612/68. Artiklan 3 kohtaan ovat vaikuttaneet niin ikään Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 30 ja 31 artikla sekä 10 kohta työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevasta yhteisön peruskirjasta.¹⁶² Perustuslaissa säännös on muotoiltu hieman laajemmin ja näyttää ulottuvan kaikkiin perusoikeuskirjassa määriteltuihin tapauksiin. EU-tuomioistuimen käytäntöä ei ole perusoikeuskirjassa, joten ristiriita perustuslain ja yhteisöoikeuden välillä ei ole todettavissa. Joitain eroavaisuuksia säännöksissä kuitenkin ilmenee työkyvyttömyyden ja muissa kuin työpaikan menettämisen seurauksena syntyvän työttömyyden osalta.¹⁶³

Poikkeussääntöjen aineellisen sisällön tarkastelu perusoikeuskirjan 34 artiklan suhteen kuluu melko pitkälti samoihin seikkoihin kuin tarkastelu PL 19 §:nkin suhteen. PL 19.2 § takaa jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Hallituksen esityksessä katsottiin työssäoloehdon ja jäsenyysehdon lyhentämiseen sekä omavastuun väliaikaiseen poistamiseen liittyvät poikkeussäännöt tavoitteeltaan tilapäisesti huojentaviksi työttömyysetuuden saamiselle sekä toimeentulon turvaamiselle. Sen suhteen sen ei katsottu olevan ongelmallinen suhteessa PL 19.2 §:ään.¹⁶⁴ Tästä voidaan siis päätellä, ettei-

¹⁶¹ Fyhr, 2016, s. 5.

¹⁶² FRA, European union agency for fundamental rights. Euroopan unionin perusoikeuskirja, 34 artikla.

¹⁶³ Arajärvi, 2002, s.114.

¹⁶⁴ HE 38/2020 vp, 20–21.

vät ne olisi myöskään ongelmallisia suhteessa perusoikeuskirjan 34 artiklaan. Myös esimerkiksi poikkeussääntöä etuuden maksamisesta ennakoon ilman päätöstä, voidaan huomioida perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohta, sillä myös sen sanamuodosta voidaan päätellä sen velvoittavan etuuden saamiseen riittävään oikeaan aikaan, eli tässä tapauksessa työttömyyden aikana.

Kuten edellä on tarkemmin käsitelty, poikkeussäännöillä huojennettiin myös mm. opiskelijoiden ja yrittäjien asemaa koronakriisin keskellä. Lisäksi suojaosaa korotettiin suuremaksi. Näidenkään poikkeuksien ei katsottu olevan este PL 19.2 §:lle, koska kyse on perustoimeentulon turvan saamista helpottavista säännöksistä. Näidenkään muutoksen ei siis voida katsoa olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 34 artiklaan nähden.

Perusoikeuskirjaan sisältyy menettelyllisten määräysten suhteen useampia säännöksiä. Poikkeussääntöjen toimivuuden tarkastelussa keskeisiä ovat perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklat. Perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaisesti kaikki ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia, ja 21 artikla kieltää kaikenlaisen syrjinnän sisältäen tavanomaisen esimerkkiluettelon. Perusoikeuskirjan 41 artikla on menettelyllisten määräysten ydin, sillä siinä säädetään oikeudesta hyvään hallintoon. Kyseinen artikla sisältää nimenomaisen säännöksen hyvästä hallinnosta ja artikla velvoittaa asioiden käsittelyä puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa unionin toimielimissä ja laitoksissa. Artikla korostaa erityisesti myös oikeutta tulla kuulluksi, oikeutta tutustua asiakirjoihin sekä saada perusteltu päätös. Huomionarvoinen on lisäksi perusoikeuskirjan 52 artikla, jonka mukaan perusoikeuskirjaan sisällytetyjä oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja niin, että niiden olennaista sisältöä noudatetaan.

Jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa perusoikeuskirjan oikeuksia ja ottaa periaatteet huomioon toimiessaan sitovan EU:n lainsäädännön soveltamisalalla. Koska EU:n lainsäädäntöä pannaan täytäntöön etupäässä kansallisella tasolla, kansalliset kansanedustajat, tuomarit, virkamiehet ja oikeusalan toimijat ovat keskeisiä tekijöitä, joihin EU:n järjestelmä nojautuu. Unionin lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi kansallisella tasolla oikeuksien toteutumiseen.¹⁶⁵ Näiden seikkojen perusteella vaikuttaisi siltä, etteivät perusoikeuskirjan säännökset poikkeussääntöihin nähden ole ristiriitaisia tai ristiriidattomia sen enempiä tai vähempää kuin kansallisen perustuslakimmekaan.

¹⁶⁵ EU:n perusoikeuskirja Suomessa, 2019, s. 1–2.

Unionin sekundäärilainsäädännön alalla tärkein toimeentuloturva koskeva säännös on sosiaaliturva-asetus, jonka perusteella ratkaistaan, minkä maan sosiaaliturvaan henkilöllä on oikeus. Pääsäännön mukaan työntekijällä on oikeus sen maan sosiaaliturvaan, jossa työskentelee, vaikka asuinmaa olisi toisessa jäsenvaltiossa. Asetuksella pyritään varmistamaan, että EU:ssa liikkuvalla henkilöllä on oikeus vain yhden maan sosiaaliturvaan. Tätä kutsutaan sosiaaliturvan yhteensovittamiseksi.¹⁶⁶ Työttömyysturvalain korona-aikaiset poikkeussäännöt suhteessa sosiaaliturva-asetukseen tulevat tarkasteltaviksi lähinnä sen suhteen, tulevatko ne ylipäättään sovellettaviksi. Henkilön tulee olla vakuutettuna siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, joten esimerkiksi Suomen kansalaiseen ei välttämättä sovelleta Suomen lainsäädäntöä, eikä tässä tapauksessa koronakriisin aikaisia poikkeussääntöjä, mikäli hänen tulee vakuuttaa itsensä toisessa jäsenvaltiossa sen työttömyysturvajärjestelmän piiriin.

Unionilla ei ole sisällöllisesti merkittäviä direktiivejä tämän tutkielman aiheen kannalta. Tärkeimmät direktiivit sosiaaliturvan alalla ovat eräät tasa-arvodirektiivit, kuten neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä (79/7ETY).¹⁶⁷ Nämä eivät kuitenkaan ole relevantteja käsitellä suhteessa työttömyysturvalain poikkeussääntöihin.

5.4 Ihmisoikeudet ja toimeentuloturva

Ihmisoikeuksien julistuksen 25 artiklassa turvataan oikeus riittävään elintasoon ja kohtuulliseen toimeentuloon. Ihmisoikeudet ovat kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuvia yksilöiden oikeuksia. Ihmisoikeussopimuksia laativat yleensä kansainväliset järjestöt. Yleismaallisesti tärkein on yhdistyneet kansakunnat ja Euroopan neuvosto Euroopassa.¹⁶⁸ Suomessa ihmisoikeussopimukset saatetaan voimaan tavallisena lakina. TSS-sopimus ja eräät muut sopimukset sisällytetään lainsäädäntöömme kuitenkin vain asetuksilla. Oikeus sosiaaliturvaan on tärkeä perus- ja ihmisoikeus. Vaikka toimeentuloturvan yksityiskohdat ja sisältö selviävätkin kansallisesta lainsäädännöstä, eri järjestelmien perusta määritellään kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Kansalliset toimeentuloturvajärjestelmät antavat lähtökohdaisesti suojaa vain kyseisen valtion alueella kansalaisilleen tai maassa asuville henkilöille.

¹⁶⁶ Kela: EU-lainsäädäntö, 2020.

¹⁶⁷ Tasa-arvovaltuutettu, EU-lainsäädäntö.

¹⁶⁸ Arajärvi, 2011, s.70.

Ylikansallinen sääntely ja sopimukset antavat suojaa liikkumiseen valtioiden rajojen yli.¹⁶⁹ Ihmisoikeussopimusten määräykset ovat hyvin yleisluonteisia eikä niillä ensisijaisesti luoda henkilöille yksilöllisiä oikeuksia yksittäisiin sosiaalietuuksiin. Sopimusmääräysten nojalla yksilöllä ei ole siis ehdotonta oikeutta saada kansalliselta sosiaaliturvaviranomaiselta juuri tietynlaista etuutta.¹⁷⁰

Useilla ihmisoikeussopimuksilla turvataan yksilöiden oikeus saada taloudellista korvausta aikoina, jolloin heillä ei ole mahdollisuutta saada työtuloja itsestä riippumattoman työttömyyden seurauksena. Toisaalta ihmisoikeussopimukseen sisältyy myös velvoitteita palata työmarkkinoille tietyissä tilanteissa. Sosiaalisten oikeuksien ja velvoitteiden välillä voi esiintyä jännitettä. Henkilöt, jotka eivät ole työorientoituneita voivat saada työttömyysetuusia, mutta toisaalta monet työorientoituneet eivät välttämättä saa työttömyysetuusia tai saavat niitä vähemmän.¹⁷¹

Toimeentuloturvan alalla julkisen vallan velvoitteet turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pohjautuvat PL 2 luvun perusoikeuksien lisäksi ihmisoikeussopimukseen, jotka velvoittavat Suomea. Lisäksi PL 22 §:ssä säädetään erikseen sitä, että julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tärkeimmät sosiaaliin oikeuksiin vaikuttavat ihmisoikeussopimukset ovat jo aiemminkin mainittu YK:n alalla syntynyt TSS-sopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja, joka on neuvoteltu Euroopan neuvostossa. ILO:n eli kansainvälisen työjärjestön piirissä on niin ikään solmittu lukuisia toimeentuloturvaan liittyviä sopimuksia. Lisäksi KP-sopimuksessa on sosiaalisten oikeuksien kannalta merkittäviä säännöksiä liittyen mm. oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja syrjintään.

TSS-sopimus eli YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus on sitonut Suomea vuodesta 1976 lähtien. TSS-sopimusta sovelletaan jokaiseen sopimusvaltion oikeudenkäyttöpiirissä olevaan henkilöön. Sopimus pitää sisällään myös syrjintäkiellon, jonka perusteella sopimusvaltiot sitoutuvat käyttämään sopimuksessa mainittuja oikeuksia ilman minkäänlaista syrjintää väriin, rotuun, sukupuoleen, kieleen, uskuntoon, mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan vedoten.¹⁷² YK:n TSS-komitea on katsonut erottelun

¹⁶⁹ Tuovinen, 2017, s. 28.

¹⁷⁰ Kotkas, 2019, s. 96.

¹⁷¹ Cappelen–Le Bruyn Goldeng, 2014, s. 60.

¹⁷² Tuovinen, teoksessa: Sosiaaliturvan rajoilla, 2017. s. 31–32.

syrijäksi, mikäli se ei ole oikeutettavissa objektiivisella ja perustellulla perusteella (UN E/C. 12/GC/20, 13 kohta).

TSS-sopimuksessa valtiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan, sisältäen sosiaalivakuutuksen (TSS 9 art.). TSS-komitean yleiskommentti (no.19 UN E/C.12/GC/19) täsmentää artiklan merkitystä. Sosiaaliturvalla on ensinäkin ihmisarvoa turvaava tarkoitus. Se vähentää merkittävästi köyhyyttä, syrjäytymistä sekä luo sosiaalista yhteenkuuluvuutta (UN E/C.12/GC/19, 2; 1–3 kohta). Näin sosiaaliturvan toteutumiselle tulisi antaa riittävä etusija politiikoissa ja lainsäädännössä (UN E/C.12/GC/19, 12; 41 kohta). Sosiaaliturvaoikeudella pyritään takamaan jokaisen oikeus riittävään suojaan sosiaalisilta riskeiltä, ja toisaalta sitä, ettei olemassa olevaan sosiaaliturvan riittävyys tehdä perusteettomia tai mielivaltaisia rajoituksia (UN E/C.12/GC/19, 4; 9–10 kohta.). Sosiaaliturvan toteutumisen tulisi tapahtua ilman syrjintää ja tasa-arvoisesti miesten ja naisten välillä. Huomioita tulisi erityisesti kiinnittää sellaisia yksilöitä ja ryhmiä kohtaan, joiden kohdalla sosiaaliturvan toteutumisen suhteen on puutteita, kuten vähäosaiset ja väliinpuotoajat (UN E/C.12/GC/19, 8–10; 23, 29–31 kohta.). TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden tulee tunnustaa jokaiselle tyydyttävä elintaso ja ryhtyä tarpeellisiin toimiin sen toteuttamiseksi. Tällä viitataan tarpeellisia toimia, joilla turvataan jokaiselle oikeus tyydyttävään elintasoon. Kyseisessä artiklassa tällä tarkoitetaan riittävää vaatetusta, ravintoa, asuntoa sekä oikeutta parantaa elin-
ehtoja.¹⁷³

Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää säännöksiä oikeudesta työhön ja oikeuksista työssä. Se pyrkii suojelemaan mm. naistyöntekijöitä raskauden ja synnytyksen yhteydessä (8 art.). Varsinaiseen sosiaaliturvaan liittyvä on sen 12 artikla, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Artiklan mukaisesti sopimusvaltiot sitoutuvat toteuttamaan oikeutta sosiaaliturvaan tehokkaalla tavalla, mutta sen lisäksi niiden valtioiden pyrkiä nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa asteittain.¹⁷⁴

Sopimuksen 13 artikla vastaa melko pitkälle PL 19.1 §:ää. Artiklassa säädetään sosiaaliavustuksesta ja lääkinnällisestä avusta sekä edellytetään turvaa jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja itse tai muiden avus-

¹⁷³ Tuovinen, 2017, s. 25

¹⁷⁴ Kotkas, Tuori, 2016, s. 231.

tuksella. Työn- ja perhe-elämän yhteensovittamisesta sosiaaliturvan keinoin säädetään sopimuksen 27 artiklassa. Euroopan sosiaalinen peruskirja pitää sisällään määräyksen, jonka perusteella sopimusvaltiot voivat poiketa peruskirjan mukaisista velvoitteista sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää. Poikkeukset eivät saa kuitenkaan olla laajempia mitä tilanne edellyttää, eivätkä ne saa poiketa valtion muista kansainvälisöikeudellisistä velvoitteista.¹⁷⁵

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus) 26 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 lisäpöytäkirja sisältävät yleisen syrjinnän kiellon. Kyseisillä määräyksillä on laajahko soveltamisala ja ne soveltuvat myös sosiaalisten ihmisoikeuksien ja yleensäkin sosiaalioikeuden piirissä sovellettaviksi.¹⁷⁶ Euroopan ihmisoikeussopimus on myös merkittävä, vaikka siinä ei ole erikseen säädetty sosiaaliturvasta. Se on merkittävä etenkin poikkeussääntöjen menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastelussa, sillä esimerkiksi sen 6 artikla määrittää oikeudenkäynnin edellytyksiä ja sitä kautta menettelyllisiä perusteita (EIS 6 art.) Myös KP-sopimuksen 14 artikla sisältää määräyksiä menettelyllisistä perusteista.

ILO eli kansainvälinen työjärjestö on laatinut myös lukuisia yleissopimuksia liittyen työelämän ihmisoikeuksiin. Keskeiset työelämän ihmisoikeudet ovat koottu julistukseen työelämän peruseriaatteista ja -oikeuksista vuonna 1998.¹⁷⁷ Työttömyysturvan suhteen relevantti on ILO:n yleissopimus nro 102, jota ei tosin Suomessa oli ratifioitu. Sopimuksessa on lueteltu sosiaaliturvan ydinalueina terveydenhuolto, sairausajan toimeentuloturva, vanhustenhuolto, työttömyysturva, turva työtaturmien varalta, raskaus- ja äitiysajanturva, vammaisetuudet, vanhustenhuolto sekä turva huoltajan menetyksen varalta. Kyseisessä ILO:n sopimuksessa on määritelty myös toimeentuloturvan minimitaso. ILO:n yleissopimuksessa nro 2 liittyy työttömyyteen. Sen 1 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa kansainväliselle työtoimistolle tietyin väliajoin tilastoja työttömyydestä sekä keinoista, joihin on ryhtytty tai aiotaan ryhtyä työttömyyden ehkäisemiseksi (1 art.). Lisäksi ILO:n sopimus nro 168, jossa säädetään työllisyyden edistämisestä ja työttömyysturvasta, on tärkeä. Sen 2 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin työttömyysturvajärjestelmänsä

¹⁷⁵ Kotkas, Tuori, 2016, s. 233.

¹⁷⁶ Arajärvi, 2011, s. 71–72.

¹⁷⁷ Ihmisoikeuskeskus, 2014, s. 7.

ja työllisyyspolitiikkansa yhteensovittamiseksi. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi pyrkiä varmistamaan, että työttömyysturvajärjestelmä ja työttömyysetuuksien myöntöperusteet lisäävät täystyöllisyyttä sekä tuottavaa ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvaa työllisyyden edistämistä. Ne eivät saa estää työnantajia tarjoamasta tuottavaa työtä tai työnhakijoita hakeutumasta tuottavaan työhön (2 art.).

5.4.1 Poikkeussäännöt ihmisoikeuksien valossa

Kun tarkastellaan työttömyysturvalain poikkeussääntöjen aineellista sisältöä suhteessa ihmisoikeussopimukseen, voidaan kiinnittää huomioita ensinäkkin siihen seikkaan, että Suomi on saanut YK:n TSS-oikeuksien komitealta lukuisia kertoja suosituksia taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien puutteisiin liittyen. Komitea on huomauttanut lisäksi siitä, että suosituksia on jouduttu toistamaan. Komitea on nostanut esiin mm. sosiaaliturvan liian alhaisen tason. Lisäksi syrjinnänvastaista lainsäädäntöä on kehoitettu vahvistamaan, ja lisäämään tasa-arvoa miesten ja naisten välillä.¹⁷⁸

TSS-sopimuksen kannalta poikkeussääntöjä on siis aiheellista tarkastella ainakin työttömyysturvan tason kannalta. Työttömyysturvajärjestelmän poikkeussäännöt on tarkoitettu väliaikaisiksi ja niin, että poikkeuksellisissa olosuhteissa lomautetuilla tai työttömäksi jääneillä on nykyistä paremmat mahdollisuudet saada turvaa työttömyyden varalta. Kuten edellä on jo tullut ilmi, on ansiopäiväraha aina vähintään peruspäivärahan suuruinen ja myös työmarkkinatuki ilman tarveharkintaa on peruspäivärahan suuruinen. Koronakriisinkin aikana perusturvan tulee olla kattava ja riittävä. Poikkeussääntöjen tason suhteen huomionarvoinen TSS-sopimuksen suhteen on lähinnä sovittelusääntöjä koskevat poikkeukset. Muutoksilla soviteluperusteisiin pyritään väliaikaisesti helpottamaan saamisedellytyksiä työttömyysetuudelle, jotta etuuskäsittely olisi joutuisampaa. Osalla työttömyysetuuden hakijoista muutos voi vaikuttaa päivärahan tasoon madaltavasti ja osalla taas olla korkeampi. Työttömyysetuutta hakevien yhdenvertaisuuden kannalta ehdotus tarkoittaisi sitä, että kaikkien henkilöiden tulot soviteltaisiin samoin perustein.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Kansalaisjärjestöjen varjoraportti YK:lle, 2020, s. 7.

¹⁷⁹ HE 61/2020 vp, s. 27.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan valtiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lain turvin taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan esimerkiksi työttömyyden perusteella. Perustuslain 19 § ei sellaisenaan kuitenkaan takaa etuuksien pysymistä nimenomaisesti nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti. Sosiaaliturvan taso on eittämättä ihmisoikeuskysymys, mutta useissa ihmisoikeussopimuksissa turvan tasoa koskevat määräykset ovat varsin yleisluonteisia. Tyypillisiä ilmaisuja tason suhteen ovat mm. ”tydyttävä” tai ”riittävä”. TSS-sopimuksessa ei ole suoranaisesti mainittu sosiaaliturvan vähimmäistasosta. TSS-sopimuksen 11 artiklassa on mainittu vähimmäistoimeentulona tyydyttävä elintaso ja siihen sisältyvät tekijät, kuten ravinto, vaatetus ja asunto. TSS-sopimuksen oikeutta työhön koskevassa 6 artiklassa on periaatteellinen tasoa koskeva määritelmä toimeentulon hankkimisesta ja täydentävät määräykset esim. palkan tasosta. Nämä määritelmät eivät kuitenkaan varsinaisesti viittaa toimeentuloturvaan.¹⁸⁰

Poikkeussääntöjen tasoa voidaan tarkastella myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan pohjalta, joka on hyvin samansisältöinen kuin perustuslain 19 §. Se sisältää määräyksen sosiaaliturvajärjestelmän ylläpidosta tyydyttävällä, vähintään kansainvälisen työjärjestön (ILO) sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevan yleissopimuksen nro 102 edellyttämällä tasolla. Kyseinen artikla edellyttää myös jatkuvaa sosiaaliturvan tason korottamista. Näin ollen on syytä kiinnittää huomio ILO:n yleissopimukseen nro 102, vaikka Suomi ei sitä ole ratifioinut, mutta ainakin palkansaajakeskusjärjestöt ovat kannattaneet yleissopimuksen ratifiointia Suomessa.¹⁸¹ Mutta koska Suomea sitoo Euroopan sosiaalinen peruskirja, on ILO:n yleissopimuksen nro 102 edellyttämä sosiaaliturvan taso relevantti suhteessa Suomen sosiaaliturvajärjestelmän tasoon. Lisäksi uudistetun peruskirjan mukaan sopimuspuoli sitoutuu säilyttämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä tasolla, joka vastaa Euroopan sosiaaliturvakoodin (European Code of Social Security, ETS nro 48) edellyttämää tasoa. Tätäkään Suomi ei ole ratifioinut, mutta peruskirjan valvontaelimet ovat katsoneet Suomen sosiaaliturvajärjestelmän olevan kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen nro 102 edellyttämällä tasolla.¹⁸² Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on kuitenkin todennut esimerkiksi vuonna 2014 antamassaan ratkaisussa, että useat perusturvaetuudet eivät vastaa

¹⁸⁰ Arajärvi, 2002, s. 243–244.

¹⁸¹ SAK, Lausuntopyyntö (TEM/2313/04.03.03/2011) koskien ILO:n raporttia (Report IV (1) 101st session of the ILC 2012) ja raportin kysymyksiä aiheesta. Social protection floors for social justice and a fair globalization –raportti. 2011.

¹⁸² HE 229/2001 vp, s. 28.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan edellyttämää vähimmäistasoa.¹⁸³ Poikkeussääntöjen riittävää tasoa on melko vaikea arvioida ihmisoikeussopimusten valossa, mutta ainakaan ne eivät poikkea radikaalisti työttömyysturvalain normaaliolojen säännöistä. Vaikka etuuksien tasot saattavat vaihdella henkilöiden kohdalla isompaan tai pienempään suuntaan, on kyse kuitenkin vain väliaikaisesta ratkaisusta, jolla pyritään helpottamaan työttömyysturvan saamisedellytyksiä.¹⁸⁴

ILO:n nro 168 sopimuksen 15 artiklan mukaan etuuksien tulee olla toistuvia ja määrääjain suoritettavia ja, jos turva perustuu maksuihin tai aikaisempiin ansiotuloihin, tulee sen tasoltaan olla vähintään puolet aikaisemmista ansiotuloista (15 art.). Etuuksille ja huomioonotettavalle ansiotulolle on kuitenkin mahdollisuus määrittää enimmäismäärä. Vaikka ansio-osan määrä jäisi Suomessa alle 50 prosentin, kohooa se väistämättä sen yli, kun otetaan siihen mukaan myös perusosa. Työmarkkinatuen suhteen tilanne voi olla ongelmallisempi, erityisesti kun otetaan huomioon vanhempensa luona asuvat työmarkkinatuen saajat ja muut tarveharkinnan tilanteet. Myös poikkeussääntöjen suhteen erityistä huomioita voidaan kiinnittää tämän sopimuksen perusteella työmarkkinatuen saajiin, ja siihen toteutuuko heidän työttömyysetuutensa riittävä taso.

Kuten PL 19 §:ssä, myös TSS-sopimuksen 9 artiklassa on mainittu sana *jokainen*, jolla viitataan jokaisen oikeudesta saada sosiaaliturvaa. ESP 12 artiklassa sosiaaliturvan kattavuudesta ei ole se sijaan mainittu. Koronakriisin aikaisia poikkeussääntöjä suhteessa TSS-sopimuksen 9 artiklaan voidaan siis melko pitkälti arvioida samojen seikkojen valossa, kuin niiden suhdetta PL 19.2 §:ään työttömyysturvan kattavuuden suhteen. PL 19.2 §:n perusteella taataan jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle yksilöllinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Kuten perusoikeudet, myös ihmisoikeudet ovat kaikille kuuluvia oikeuksia valtion oikeuspiirissä kansalaisuudesta tai muista tekijöistä riippumatta. Poikkeussäännöillä työttömyysturvan kattavuutta ei ole ainakaan kavennettu, sillä poikkeussääntöjen voimassa ollessa työttömyysetuuksia on voitu maksaa myös mm. opiskelijoille ja yrittäjille kevyemmin perustein.¹⁸⁵

¹⁸³ Jäppinen, Ihmisoikeusliitto blogi, 2016.

¹⁸⁴ HE 61/2020 vp. s. 27.

¹⁸⁵ Kts. esim. HE 61/2020 vp, s. 12, HE 229/2020 vp, s. 4.

Menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden osalta voidaan huomioida mm. poikkeussääntöjen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumista ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Oikeusturvan suhteen merkitykselliset voivat olla EIS 6 artikla sekä KP-sopimuksen 14 artikla. Kyseiset säännökset koskevat tuomioistuinmenettelyä, mutta todennäköisesti ovat sovellettavissa myös hallintotoiminnassa. EIS 13 artiklan ja KP-sopimuksen 2 artiklan mukaisesti jokaisella, jonka vapauksia ja oikeuksia on loukattu, on oltava toimiva oikeussuojakeino käytettävissään. Syrjintäkielto tekee säännöksen soveltamisalasta melko kattavan, kun oikeudenloukkaus tapahtuu syrjivin perustein. KP-sopimus säättää lisäksi, että oikeussuojakeinoon turvautuva henkilö saa asiansa ratkaistuksi toimivaltaisessa oikeudellisessa, hallinnollisessa tai lakia säätävässä viranomaisessa. KP-sopimuksen 9 artikla pitää sisällään laajan syrjintäkiellon, ja myös muut ihmisoikeussopimukset sisältävät lähes poikkeuksetta syrjintäkiellon.¹⁸⁶

Yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon näkökulmia suhteessa poikkeussääntöihin voidaan tarkastella samojen seikkojen valossa kuin PL 6.1 § ja PL 6.2 §. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta voidaan kiinnittää huomio siihen seikkaan, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan aina edellytä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat seikat ole samanlaisia. Yhdenvertaisuus kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä ihmisiä voida mielivaltaisesti asettaa eri asemaan. Lainsäädännölle on myös ominaista kohdella jonkin hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen mm. tasa-arvoa. Syrjintäkiellon perusteella sen sijaan ketään ei saa asettaa eri asemaan syrjivin perustein.¹⁸⁷ Koska useita poikkeussääntöjä on sovellettu kaikkiin väliaikaisesti lomautettuihin ja työttömiksi jääneisiin, ei soveltamiselle katsota olevan estettä yhdenvertaisuuden perusteella.¹⁸⁸ Myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta on hyvä kiinnittää huomiota erityisesti yrittäjiin ja opiskelijoihin. Yrittäjien ja opiskelijoiden asemaa koronakriisin keskellä on pyritty huojentamaan useilla poikkeussäännöillä. Näidenkään seikkojen ei voida katsoa olevan yhdenvertaisuuden vastaisia, enemmänkin yhdenvertaisuutta lisääviä tekijöitä. Erityistä huomioita tulee kiinnittää ainakin siihen, ettei väliinputoajaryhmiä esiinny, joten työttömyysturvajärjestelmän tulee olla siltä osin kattava.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Arajärvi, 2002, s. 329.

¹⁸⁷ HE 14/2021 vp, s. 9.

¹⁸⁸ HE 38/2020 vp, s. 21.

¹⁸⁹ HE 14/2021 vp, s. 8.

6 Lopuksi

COVID-19-virus alkoi leviämään Kiinasta viime vuonna maailmanlaajuisesti, ja sen vaikutukset työmarkkinoihin ovat olleet merkittäviä. Useat yritykset ovat joutuneet konkurssin partaalle koronarajoitusten vuoksi, joten etenkin lomautusten määrä on kasvanut räjähdysmäisesti. Pahimmin pandemia on vaikuttanut palvelu- ja myyntialoihin. Esimerkiksi syyskuussa 2020 työttömiä oli noin 47 000 enemmän kuin vuoden 2019 syyskuussa. Nopea työttömyyden lisääntyminen on vaikuttanut runsaasti myös työttömyysturvaa toimeenpaneviin tahoihin, kuten TE-toimistoon, Kelaan ja työttömyyskassoihin.

Hallitus on antanut lyhyessä ajassa lukuisia esityksiä työttömyysturvalain väliaikaiseksi muuttamiseksi, joten poikkeussääntöjen tarkastelu taustasäädösten valossa oli perusteltua. Keskeisimmät työttömyysturvalakiin tehdyt muutokset koskivat mm. työssäolo- ja jäsenyysehtoa, omavastuu-aikaa, enimmäisaikaa, erityisestä sovittelujaksosta ja laskennallisesta palhasta luopumista, suojaosan korotusta, työvoimapolitiittisten edellytysten tutkimista, yritystoiminnan tulojen huomioimista, ennakkomaksua ja liikkuvuusavustusta. Lakimuutoksilla pyrittiin luomaan parempia edellytyksiä työttömyyspäivärahan saamiselle sekä helpottamaan ja jouduttamaan hakemuskäsittelyä ja muuta työttömyysturvaan liittyvää toimeenpanoa. Osa poikkeussäännöistä ei ole enää voimassa, mutta osaa on jatkettu toistaiseksi parhaimmillaan vuoden 2021 loppuun. Toistaiseksi pahin työttömyysräsä näyttäisi olevan ohitse ainakin työttömyyskassojen hakemusmäärien suhteen.¹⁹⁰ Koronatilanne kuitenkin elää yhä ja uusia rajoituksia asetetaan edelleen, joten vielä tuskin voidaan huokaista helpotuksesta. On siis mahdollista, että väliaikaisia lakimuutoksia tulee vielä työttömyysturvaan liittyen.

Tutkielman tarkoituksena oli siis tutkia työttömyysturvalain koronakriisin aikaisten poikkeussääntöjen toimivuutta suhteessa perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Nämä taustasäännökset muodostavat perustan työttömyysturvan toimivuuden tarkastelulle. Työttömyysturvan aineellista sisältöä suhteessa taustasäännöksiin on tarkasteltu erityisesti koronakriisin aikaisen työttömyysturvan tason, kattavuuden ja keston suhteen. Menettelyllistä sisältöä tutkielmassa on tarkasteltu erityisesti oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta.

¹⁹⁰ Finanssivalvonta, Työttömyyskassa selvisivät koronapandemiasta hakemusmäärien ja etuusmenojen ennätysjyrkästä kasvusta huolimatta, 2021.

Tutkielmassa siis pyrittiin varmistamaan työttömyysturvaan liittyvää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhteisöoikeutta tarkasteltiin lähinnä sen valossa, ettei ristiriitatilanteita synny, mikäli yhteisöoikeutta sovellettaisiin.

Toimeentuloturvan taso ei ole vain valtiontaloudellinen ja moraalinen kysymys, sillä kyse on myös perustuslain ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Suomi on saanut moitteita liian alhaisesta perusturvan tasosta Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitealta. Komitean mukaan osa perusturvaetuksista ei vastaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa edellytettyä tasoa. Näin ollen työttömyysturvan tasoa koronakriisin keskellä on ollut aiheellista tarkastella.

Perustuslakimme lisäksi taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia turvaavat ainakin YK:n TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Kansainväliset sopimukset sitovat ja velvoittavat Suomea oikeudellisesti. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella perusoikeuksia laajennettiin merkittävästi TSS-oikeuksien suuntaan ja lisäksi uudistuksella pyrittiin laajentamaan säännösten suojaamaa henkilöpiiriä. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat kaikille valtion oikeuspiirissä oleville henkilöille taattuja oikeuksia kansalaisuudesta riippumatta.¹⁹¹ Tämän vuoksi aineellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta työttömyysturvan kattavuutta on tarkasteltu tässä tutkielmassa.

Poikkeussääntöjen aikaista työttömyysturvan kestoa on myös tutkielmassa tarkasteltu. Työttömyysturvaa maksetaan työttömyyden aikana. Ansiosidonnaisen kestoa on rajoitettu joko 300, 400 tai 500 päivään. Työmarkkinatuen kestoa ei ole sen sijaan rajoitettu. Tutkielmassa tarkastellaan työttömyysturvan keston tarkoituksenmukaisuutta suhteessa taustasäännöksiin.¹⁹²

Menettelysäännösten suhteen keskeistä on tarkastelu perusoikeuskohtaisesti, johon vaikuttavat kunkin perusoikeuden piiriin soveltuvat ihmisoikeusnäkökohdat ja yhteisöoikeuteen liittyvät tarkastelut.¹⁹³ Menettelysäännökset liittyvät yleensä etuuden hakijaan tai saajaan, kuten oikeudesta hyvään hallintoon ja yhdenvertaiseen menettelyyn. Menettelyllisen sisällön osalta nämä seikat ovat olleet keskeisessä tarkastelussa tutkielmassa.

¹⁹¹ Arajärvi, 2002, s. 219.

¹⁹² Latvala, 2008, s. 28.

¹⁹³ Arajärvi, 2002, s. 326.

Perusoikeudet ovat Suomen perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Työttömyysturvan poikkeussääntöjen aineellisen sisällön tarkastelussa keskeisiä perustuslain pykäläitä tämän tutkielman kannalta ovat olleet perustuslain 19 §, jossa säädetään sosiaaliturvasta. Työttömyysturvan kannalta tärkeä on sen 2 momentti, jossa säädetään perustoimeentulon turvasta. Lisäksi perustuslain 18 § on keskeinen aineettoman tarkoituksenmukaisuuden tarkastelussa. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Pykälän 2 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön. Menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastelussa tärkeä on PL 21 §, jossa säädetään oikeusturvasta. Lisäksi PL 6 § yhdenvertaisuudesta on keskeinen poikkeussääntöjen menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastelussa.

Ihmisoikeudet ovat kaikille yhtäläisesti kuuluvia oikeuksia. Poikkeussääntöjen aineellisen sisällön tarkastelu ihmisoikeuksien valossa painottuu tässä tutkielmassa TSS-sopimukseen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjaan. Tutkielmassa on huomioitu myös KP-sopimus sekä ILO:n yleissopimuksia. TSS-sopimuksessa keskeinen tutkielman kannalta on sen 9 artikla sosiaaliturvasta. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla oikeudesta sosiaaliturvaan on myös keskeinen. Työttömyysturvan tason kannalta on huomioitu ILO:n yleissopimus nro 102, vaikka Suomi ei sitä olekaan ratifioinut. Suomea sitoo kuitenkin Euroopan sosiaalinen peruskirja, jonka 12 artiklan 2 kohdassa edellytetään sosiaaliturvan olevan vähintään ILO:n yleissopimuksen nro. 102 edellyttämällä tasolla, joten ILO:n kyseinen sopimus on myös tutkielmassa huomioitu. Lisäksi ILO:n yleissopimus nro. 168 on mainittu.

Menettelyllisen sisällön tarkastelun kannalta ihmisoikeussopimuksista keskeiset ovat ainakin KP-sopimuksen 9 artikla syrjintäkiellosta sekä oikeusturvan toteutumisen suhteen KP-sopimuksen 14 artikla sekä EIS 6 artikla. Lisäksi KP-sopimuksen 2 artiklassa on säädetty oikeussuojakeinosta. Myös muita ihmisoikeussäännöksiä on tutkielmassa mainittu, mutta ne eivät ole työttömyysturvan kannalta niin relevantteja.

Yhteisöoikeuden alalta tutkielmassa on nostettu primäärilainsäädännön piiristä Euroopan perusoikeuskirja. Aineellisen sisällön tarkastelun suhteen tutkielmassa on huomioitu sen 34 artikla sosiaaliturvasta. Menettelylliseen sisältöön liittyen perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklat yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta on tutkielmassa mainittu. Lisäksi perusoikeuskirjan 41 artikla on menettelyllisten määräysten suhteen keskeinen, sillä siinä säädetään oikeudesta hyvään hallintoon. Sekundäärilainsäädännön alalta tutkielmassa

on hieman tarkasteltu sosiaaliturva-asetusta. Yhteisöoikeuden direktiivejä tutkielmassa ei ole sen koommin käsitelty, koska merkittäviä direktiivejä ei tämän tutkielman kannalta oikeastaan edes ole.

Omavastuuajan poistamisella sekä jäsenyys- ja työssäoloehdon lyhentämisellä 13 viikkoon pyrittiin antamaan lomautetuille ja työttömille paremmat mahdollisuudet saada työttömyysetuutta poikkeuksellisissa oloissa. Esityksellä HE 38/2020 vp ehdotetaan myös enimmäismaksuajan kulumisen keskeyttämistä lomautettujen kohdalla. HE 94/2020 vp kuitenkin ehdottaa tätä poikkeusta laajennettavaksi myös työttömiin. Säännösten väliaikaisuuden vuoksi, muutosten ei voida katsoa aiheutuvan ongelmalliseksi PL 18 §:n ja 19 §:n suhteen. Muutoksilla ei myöskään ole ollut ainakaan heikompaa vaikutusta etuuden tasoon, joten poikkeussääntöjä ei sen suhteen voida katsoa kyseenalaisiksi. Pikemminkin poikkeussääntöjen myötä taso on parantanut, sillä työttömyysetuutta on voitu maksaa mm. omavastuuajan estämättä. Kyseisiä poikkeussääntöjä alettiin soveltaa ennen lain voimaantuloa. Koska kyse oli väliaikaisista muutoksista, ei poikkeussääntöjen voida katsoa olevan este myöskään PL 6 §:n suhteen. Tilanne voisi olla eri, mikäli muutoksilla olisi heikennetty etuudensaajien asemaa.¹⁹⁴ Mikäli enimmäisajan kulumisen keskeyttämistä ei olisi laajennettu lomautettujen lisäksi myös työttömiin, olisi se voinut koitua ongelmalliseksi yhdenvertaisuuden kannalta.

Myös työttömyysturvalain normaaliolojen sovittelusäännöksiin tehtiin poikkeuksia. Näillä säännöksillä on pyritty nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan etuuskäsittelyn aiheuttamaa työ määrää. Yrittäjien yritystoiminnan tuloja on voitu arvioida hakijan omaan ilmoitukseen perustuen. Lisäksi poikkeussääntöjen myötä on luovuttu erityisestä sovittelujaksosta ja siihen liittyvästä laskennallisesta palkasta. Muutokset sovittelusääntöihin ovat voineet vaikuttaa joidenkin päivärahaan pienentävästi ja joidenkin taas suurentavasti. Koska perustuslain 19 § ei sellaisenaan takaa sosiaaliturvan säilymistä nykytasolla, eivät poikkeussäännöt sovittelun suhteen todennäköisesti ole pulmallisia suhteessa PL 19 §:ään. Lisäksi muutokset työttömyysetuuden määrässä eivät ole merkittäviä sovittelua koskevien poikkeussääntöjen suhteen. Kaikkien sovittelun piiriin kuuluvien henkilöiden kohdalla käytetään poikkeussääntöjen voimassa ollessa samoja sovittelusäännöksiä, joten PL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta sovittelua koskeva säännös ei voi olla ristiriidassa. Lisäksi sovittelua koskevat

¹⁹⁴ HE 38/2020 vp. 20–21, HE 94/2020 vp. s. 12–13.

säännöt parantavat PL 21 §:n toteutumista, sillä väliaikaisten sovittelusääntöjen avulla hakemuskäsittelyä voidaan jouduttaa, joten hakijoille on paremmat mahdollisuudet saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä koronakriisin keskellä. Sama pätee myös poikkeussääntöön, jonka mukaan etuutta voidaan maksaa ilman päätöstä kuudelta kuukaudelta normaalioloissa vallitsevan kahden kuukauden sijaan. Tälläkin on pyritty turvaamaan etuuden saaminen riittävän ajoissa.

Poikkeussäännöillä myös sovittelua koskeva suojaosa on korotettu. Tämänkin säännöksen voidaan katsoa parantavan etuuden saajien asemaa, sillä säännöksen myötä hakija voi tienata enemmän ilman sen vaikuttavan päivärahaan vähentävästi, eli tämäkään poikkeus ei ole ongelmallinen suhteessa PL 19 §:ään. Suojaosan korotuksen voidaan katsoa myös edistävän PL 18.2 §:n mukaista työllisyyttä.

Poikkeussääntöjen myötä työvoimapolitiittisia edellytyksiä ei ole ollut tarvetta tutkia samoin kuin normaalioloissa. Poikkeussääntöjen voimassaollessa lomautetuilla on ollut oikeus työttömyysturvaan TE-toimiston palvelujen tai työstä kieltäytymisen estämättä. Lomautetuilta ei ole myöskään tutkittu kokoaikatyön hakemista, työllistymistä muussa kuin työsuhteessa tehdyssä työssä, työllistymissä omassa työssä tai yritystoiminnassa, opiskelua eikä ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevaa nuorta koskevia edellytyksiä. Näidenkin poikkeussääntöjen voidaan katsoa edistävän ja parantavan PL 19.2 § tarkoittamaa oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Säännösten ei voida myöskään katsoa olevan ristiriidassa PL 6 §:n kanssa, sillä sivutoimisen opiskelun tai sivutoimisen yritystoiminnan ei voida katsoa asettavan työnhakijoita eriarvoiseen asemaan.¹⁹⁵ Liikkuvuusavustukseen liittyvillä poikkeussäännöillä on pyritty lisäämään työllisyyttä erityisesti tietyillä aloilla. Työllisyyden lisäämisen katsotaan olevan yhteydessä PL 18 §:ään. Ongelmakohtia sen suhteen ei löydy myöskään PL 19 §:n tai PL 6 §:n suhteen.

Koska ihmisoikeudet ovat pääasiassa osa kansallista lainsäädäntöämme, tulee ihmisoikeusvelvoitteita suhteessa perusoikeuksiin tarkastella lähinnä mahdollisten ristiriitaisuuksien kannalta suhteessa perusoikeuksiin. TSS-sopimuksen 9 artikla sosiaaliturvasta on melko suppea. Sen perusteella sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. Säännösten sanamuotojen perusteella ristiriitaa ei ainakaan vaikuttaisi olevan PL 19 §:n ja

¹⁹⁵ HE 27/2020 vp, s. 7.

TSS-sopimuksen 9 artiklan suhteen. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla on sisällöltään laajempi kuin TSS-sopimuksen 9 artikla. Kyseisessä artiklassa on otettu kantaa mm. sosiaaliturvan tasoon. KP-sopimuksen 26 artikla yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta voidaan katsoa rinnastuvan melko pitkälti PL 6 §:ään. Lisäksi KP-sopimuksen 14 artikla sekä EIS 6 artikla oikeusturvan toteutumista ajavat melko pitkälti samoja oikeuksia kuin PL 21 §.

Yhteisöoikeuden suhteen ongelmallinen on tilanne, jossa perusoikeudet ovat ristiriidassa sen kanssa. Pääsääntöisesti yhteisöoikeudella katsotaan olevan etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Koska toimeentuloturva koskevat säännökset ovat kansallisia, pohjautuu niiden valvontajärjestelmäkin kansalliseen valtiosäätöön sekä valtiota sitoviin ihmisoikeuksiin. Suomessa komitean lainvalmistelun asiakirjoissa on lähtökohdaksi katsottu perusoikeuksien ydinsisällön loukkaamattomuus, joita ei siis voitaisi yhteisöoikeudellakaan loukata. Voidaan siis katsoa, ettei ristiriitaa perusoikeuksien ja yhteisöoikeuden suhteen ole välttämättä edes rakennettavissa, kun kansallisten perusoikeuksien ydinsisältö on rikkomaton. Loogisesti ajateltuna mahdolliset ristiriidat yhteisöoikeuden kanssa tulisi ratkaista kunnioittaen kansallisia perusoikeuksia.¹⁹⁶ Tämän tutkielman suhteen poikkeussäännöt eivät kuitenkaan vaikuttaisi olevan ristiriidassa tässä tutkielmassa käsiteltyjen yhteisöoikeuden säännösten suhteen.

Työttömyysturvalain poikkeussäännöissä ei näyttäisi olevan aineellisen sisällön tarkastelun suhteen suurempia puutteita. Tutkielmassa tarkasteltiin tarkoituksenmukaisuutta etuuksien tason, kattavuuden ja keston suhteen. Tason suhteen ongelmallinen voi olla tilanne, jossa etuuden tasoa pienennetään. Väliaikaisten sovittelusääntöjen myötä etuuden taso on voinut pienentyä joidenkin henkilöiden kohdalla. Kyse on kuitenkin niin pienestä heitosta, että sen tuskin voidaan katsoa koituvan ongelmalliseksi. Työttömyysturvan kattavuuden suhteen voidaan todeta, ettei poikkeussäännöillä ole ainakaan rajoitettu etuuden saajien henkilöpiiriä. Poikkeussäännöillä on pyritty mm. helpottamaan perusteita etuuden saamiselle, joten poikkeussääntöjen voidaan katsoa osaltaan parantavan työttömyysetuuden kattavuutta. Myös keston suhteen poikkeussäännöillä on pyritty parempaan suuntaan, sillä esimerkiksi enimmäisaika ei ole kulunut sitä koskevien poikkeussääntöjen voimassaollessa. Näin ollen

¹⁹⁶ Arajärvi, 2002, s. 133.

enimmäismaksuaika on voinut olla huomattavasti pidempi kuin normaalisti. Lisäksi karensseja on eittämättä myönnetty hakijoille vähemmän, koska TE-toimiston tarjoamasta työstä ja työllistymistä edistävästä palveluista on voinut kieltäytyä. Näin ollen hakijat eivät ole joutuneet odottamaan pitkiä aikoja ilman etuutta.

Menettelyllisen sisällön suhteen ei myöskään suurempia epäkohtia löydy. Esityksissä on painotettu poikkeussääntöjen väliaikaisuutta, jonka vuoksi niiden ei voida katsoa koituvan ongelmaksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Huomionarvoista kuitenkin on, että esityksellä HE 38/2020 vp enimmäismaksuajan lakkauttamista sovellettiin vain lomautettuihin. Pidemmän päälle tämä olisi voinut koitua yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi, mutta esityksellä HE 94/2020 vp kyseinen säännös laajennettiin myös muihin työttömiin, joten tämäkään ei sinänsä ole ongelmallinen. Lisäksi huomionarvoinen on se seikka, että perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämättä perusteltua turvata samalla edes tilanteissa, joissa kyse on erottelevista tekijöistä työttömiä kohtaan.¹⁹⁷ Lisäksi osassa esityksiä on korostettu, ettei väliaikaisten muutosten perusteella lomautetut olisi tosiasiallisesti paremmassa asemassa koronakriisin keskellä kuin muut työttömyysetuuden saajat.¹⁹⁸

Tämän tutkielman viimeistelyvaiheessa huhtikuun alussa 2021 koronavirustilanne on edelleen päällä. Pahin työttömyysräsä näyttäisi tässä vaiheessa olevan takana päin, joten täytyy toivoa, ettei tilanne tästä enää pahenisi. Vaikka korona on iskenyt rajusti talouteen, on työttömyysaaltoja esiintynyt aikojen saatossa ennenkin mm. öljykriisin ja laman myötä, ja niistäkin on selvitty. Tämä ei siis ole ensimmäinen, eikä valitettavan varmasti myöskään viimeinen negatiivinen muutos työelämään.

Tässä tutkielmassa tarkastelin korona-aikaisten poikkeussääntöjen toimivuutta suhteessa perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Tutkielman kirjoittamisen aikana mieleeni heräsi joitain lisäkysymyksiä työttömyysturvaan ja lähinnä sen uudistustarpeisiin liittyen. Mielestäni olisi aiheellista tarkastella tarkemmin työttömyysturvalain poikkeussääntöjen kannattavuutta suhteessa työttömyysturvalain normaaliolojen sääntöihin. Osa säännöistä on sellaisia, että ne voisivat myös pidemmällä aikavälillä auttaa työttömäksi jääneitä henkilöitä. Keskustelua on käyty viime aikoina muutenkin ansiosidonnaisen työttömyysturvan

¹⁹⁷ Ks. esim. PeVL 43/2001 vp, s. 3.

¹⁹⁸ HE 27/2020 vp, s. 7.

laajentamisesta. Erityisesti huomioita on kiinnitetty henkilöihin, jotka eivät ole työttömyyskassan jäseniä. Tähän voi olla syynä tiedon puute tai kannattamattomuus, koska kassajäsenyys ei välttämättä täyty tai palkka on niin matala, ettei se nouse yli markkinatuen määrän.¹⁹⁹ Voisiko siis olla perusteltua muuttaa työttömyysturvalain työssäolo- ja jäsenyysehtoa pysyvämmiin lyhyemmäksi, kuten koronakriisin aikaan. Lisäksi esimerkiksi korotettu suojaosa voi kannustaa työttömiä enemmän osa-aikatyön tekemiselle tai sen vastaanottamiselle, ja näin ehkäistä esimerkiksi syrjäytymistä. Työmarkkinatuen määrä on hyvin pieni, joten ansiosidonnaisen laajentaminen ja saamisperusteiden keventäminen voisi olla tarpeen. Kevennetyt korona-aikaiset säännöt ovat varmasti avanneet oivan portin työttömyysturvajärjestelmän uudelleen tarkasteluun. Työttömyysturvajärjestelmä on melko raskas, joten muutostarpeita sen keventämiseksi voisi olla syytä tarkastella myös mm. näiden korona-aikaisten poikkeussääntöjen näkökulmasta.

¹⁹⁹ Grimm-Vikman, 2019, s. 30, 72.