

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Sini Pajari

**TYÖTTÖMYYSTURVAN AKTIIVIMALLIN
VAIKUTUKSET TYÖTTÖMÄN PERUSOIKEUSASEMAAN:
TARKASTELUSSA OIKEUS SOSIAALITURVAAN JA
YHDENVERTAISEEN KOHTELUUN**

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PAJARI SINI: Työttömyysturvan aktiivimallin vaikutukset työttömän perusoikeusasemaan: tarkastelussa oikeus sosiaaliturvaan ja yhdenvertaiseen kohteluun

Pro gradu -tutkielma, XVIII + 97 sivua

Julkisoikeus

Syyskuu 2018

Työttömyysturvajärjestelmän kehittäminen on Suomessa ollut päivänpolttava aihe jo usean vuoden ajan. Työttömyysturvamme kannustavuudesta on oltu huolissaan tilanteessa, jossa maamme huoltosuhde heikkenee jatkuvasti ja korkeaa työllisyysastetta tarvitaan valtiontalouden rahoittamiseen koko ajan kipeämmin. Vastatakseen tähän ongelmaan pääministeri Juha Sipilä asetti vuonna 2017 kolmikantaisen työryhmän laatimaan esityksen työttömyysturvan uudistuksesta, joka lisäisi työttömyyttä ja lyhentäisi työttömyyden kestoja valtiontaloudelle neutraalilla tavalla. Valmistelun tuloksena syntyi työttömyysturvan aktiivimalli, jonka perustuslainmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus on herättänyt paljon mielipiteitä puolesta ja vastaan.

Työttömyysturvan aktiivimalli lyhensi työttömyyden alun omavastuu-aikaa, mutta myös synnytti mekanismin, jossa työttömyysetuutta leikataan työttömyyden pitkittyessä, jollei työtön työnhakija osoita riittävää aktiivisuutta laissa säädetyllä tavalla. Työttömyysetuutta alennetaan 4,65 prosenttia 65 maksupäivän ajalta, jollei työtön työnhakija ole täyttänyt aktiivisuusedellytystä edeltävän 65 päivän tarkastelujakson aikana. Aktiivisuusedellytyksen voi yksinkertaistetusti täyttää työnteolla, yritystoiminnalla tai erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja toimintoihin osallistumalla. Viimeksi mainittuihin on valmisteilla laajennuksia, koska aktiivimallissa on havaittu perustuslaillisia ja muita ongelmakohtia jo ennen sen voimaantuloa.

Tässä tutkimuksessa selvitetään työttömän työnhakijan perusoikeuksien näkökulmasta käsin, onko työttömyysturvan aktiivimalli täysin perustuslain vaatimukset täyttävä. Erityishuomion kohteena ovat perustuslain 19 §:n turvaama oikeus sosiaaliturvaan ja 6 §:n turvaama oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, joita peilataan tutkimuksessa perusoikeusjärjestelmämme kokonaisuuteen, erityisesti 18.2 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Erityisen keskeisenä ongelmakohtana aktiivimallissa voidaan pitää sitä, että työttömällä ei ole absoluuttisen tehokasta keinoa täyttää aktiivisuusedellytys ja siten välttää etuutensa aleneminen. Tämä johtuu siitä, että päätöksen aktiivisuusehtoa kerryttävään työhön tai palveluun ottamisesta tekee aina joku muu taho kuin työtön työnhakija itse.

Tutkimuksessa keskeisen sijan saavat perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan analyysi ja työttömyysturvan aktiivimallin suhteutuminen vakiintuneisiin tulkintalinjoihin. Vaikuttaa siltä, että vanhaan tulkintalinjaan nähden aktiivimallia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto on eräänlainen tienavaus uudentyypisille aktivoivan työvoimapolitiikan keinoille Suomessa.

Tutkimus on pääosin lainopillinen, ja siinä tarkastellaan erityisesti lainsäätäjän toimintaa perusoikeuksien toteutumisen turvaajana. Erityisesti yhdenvertaisuuskysymyksiä arvioinnissa ja havainnollistamisessa on kuitenkin käytetty hyödyksi myös tilastotietoa alennetun työttömyysetuuden saajien määristä erilaisissa työttömien työnhakijoiden ryhmissä.

Asiasanat: työttömyysturva, perusoikeudet, aktiivimalli, yhdenvertaisuus, sosiaaliturva

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	I
LÄHTEET.....	IV
Kirjallisuus.....	IV
Virallislähteet.....	IX
Asiantuntijalausunnot	XII
Uutiset, internet-artikkelit ja mielipidekirjoitukset.....	XIII
LYHENTEET	XVIII
1. JOHDANTO	1
1.1. Aktivointi ja sosiaaliturvan vastikkeellisuus yhteiskunnallisessa keskustelussa	1
1.2. Työttömien aktivointi aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa	4
1.3. Tutkimusongelman määrittely ja rajaukset	7
1.4. Metodologia ja lähteet	11
1.5. Tutkimuksen rakenne	12
2. AKTIIVIMALLI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN KONTEKSTISSA	15
2.1. Tärkeimmät käsitteet ja työttömyysturvajärjestelmämme perusrakenne	15
2.1.1. Yleiskäsitteet.....	15
2.1.2. Työttömyyspäivärahan jako ansiopäivärahaan ja peruspäivärahaan	16
2.1.3. Työmarkkinatuki.....	16
2.1.4. Palkansaajan työssäoloehto.....	17
2.1.5. Työllistymistä edistävät palvelut ja muu työvoimaviranomaisen järjestämä työllistymisedellytyksiä parantava palvelu tai toiminta.....	18
2.2. Mikä on aktiivimalli? Työttömyysturvalain uusien lainkohtien sisältö	19
3. PERUSOIKEUKSIEN JA OIKEUSPERIAATTEIDEN MERKITYS	26
3.1. Sosiaaliturvaa koskevat oikeudet kansainvälisessä oikeudessa	26
3.2. Perusoikeudet lainsäädäntöprosessissa	28

3.3.	Perusoikeuksien rajoittamisperusteet ja keskinäinen punninta	31
3.4.	Työllisyyden edistämistä ja sosiaaliturvaa koskevien perusoikeuksien yhteensovittaminen.....	33
3.5.	Sosiaaliturvan yleiset opit ja oikeusperiaatteet	36
4.	AKTIIVIMALLI JA TYÖTTÖMÄN OIKEUS SOSIAALITURVAAN.....	40
4.1.	Sosiaaliturvaperusoikeuden lähtökohdat aktiivimallissa	40
4.2.	Sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskielto ja sen soveltuminen aktiivimalliin ...	41
4.3.	Muut perustoimeentulon turvaa koskevat perustuslailliset linjaukset.....	47
4.3.1.	Saamisedellytyksien asettaminen työttömyysetuudelle	47
4.3.2.	Työllistymistä edistäviin palveluihin ja työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan ohjaaminen viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaisena päätöksenä	54
4.3.3.	Aktiivisuusehtoa kerryttävien toimintojen selkeys ja riittävyys	58
5.	AKTIIVIMALLI JA TYÖTTÖMIEN OIKEUS YHDENVERTAISUUTEEN.....	64
5.1.	Perustuslain 6 §:n toimeksiantovaltuutus: muodollisesta ja tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta huolehtiminen	64
5.2.	Työttömien työnhakijoiden erilaiset lähtökohdat aktiivimallin soveltamisalalla	67
5.2.1.	Osatyökykyiset, vammautuneet henkilöt sekä omais- perhehoitajat	67
5.2.2.	Ryhmät, joiden työmarkkina-asema on verrattain epäedullinen.....	69
5.2.3.	Alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen aktiivimallissa.....	79
6.	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA	85
6.1.	Yhteenvedo: onko aktiivimalli perustuslainmukainen?	85
6.2.	Mahdollisia aiheita jatkotutkimukselle	91
6.3.	Lopuksi: Aktiivimalli lainsäädäntötyön nykytilan heijastajana	93

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Marko; Häkkinen, Olli; Jussila, Niina; Järvinen, Pasi; Maisonlahti, Marjaana; Romo, Silja & Sollo, Anneli: Työttömyysturva. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki 2002.

Arajärvi, Pentti: Sosiaalioikeus pääpiirteittäin. Teoksessa *Arajärvi, Pentti & Raitio, Juha*: Oikeustieteiden valintakoekirja Joensuun yliopistoon 2007. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Joensuu 2007.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum. Helsinki 2011.

Arajärvi, Pentti: Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa *Nykänen, Eeva; Kalliomaa-Puha, Laura & Mattila, Yrjö* (toim.): Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2017. s. 67–81.

Bilchitz, David: Towards a Reasonable Approach to the Minimum Core. Laying Foundations for the Future. Socio-economic Rights Jurisprudence. South African Journal of Human Rights 1/2003, s. 1–26.

Bothfeld, Silke & Betzelt, Sigrid: Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship – Introduction. Teoksessa *Betzelt, Sigrid & Bothfeld, Silke* (toim.): Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship. Palgrave Macmillan. Iso-Britannia 2011, s. 3–14.

Eide, Asbjørn: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. Teoksessa *Eide, Asbjørn; Krause, Catarina & Rosas, Allan* (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook. 2. painos. Dordrecht/Boston/Lontoo 2001. s. 9–28.

Eskelinen, Teppo & Pennanen, Joonas: Miksi perusturvaa tarvitaan? Filosofinen jäsenys perusturvan roolista ja oikeutuksesta. SOSTEn julkaisuja 1/2018. Grano Oy. Kuopio 2018.

Euroopan komissio: Governance in the European Union. Report of the working group “Better Regulation”. 2001.

Füller, Lon, L.: The Morality of Law. Yale University Press. 1964.

Grönholm, Tiina: Aktivointileluja ja virikehäkkeitä. Kuntouttava työtoiminta ja sosiaaliturva työllisyyden edistämisen näkökulmasta. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampere 2016.

Heikkilä, Minerva: Aktiivisuus työttömyysturvan ehtona ja työttömän oman aktiivisuuden rajat. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Vaasa 2015.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hirvonen, Ari: Pahat toimet. Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä. Teoksessa *Hänninen, Sakari; Kotkas, Toomas; Nykänen, Eeva; Pajukoski, Marja & Sakslin, Maija (toim.):* Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 24. Vantaa 2013. s. 13–46.

Honkanen, Pertti: Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätökset sosiaalisena ja oikeusturvakäytännönä. Teoksessa *Kalliomaa-Puha, Laura; Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.):* Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014. s. 156–181.

Huhtanen, Raija: Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä. Teoksessa *Hänninen, Sakari; Kotkas, Toomas; Nykänen, Eeva; Pajukoski, Marja & Sakslin, Maija (toim.):* Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 24. Vantaa 2013. s. 161–192.

Huhtanen, Raija: Sosiaalivakuutuksen oikeudellinen perusta. Teoksessa *Havakka, Pauliina; Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu (toim.):* Sosiaalivakuutus. 2. painos. FINVA Finanssikoulu Oy. Turenki 2017. s. 57–84.

Husa, Jaakko: Lainopin maailmanviivat. Lainoppi, dualismit ja metodologia. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos. Joensuu 1997.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. painos. Talentum. Helsinki 2008.

Hvinden, Bjørn & Johansson, Håkan: Conclusion. Remaking social citizenship in the Nordic welfare states – Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. Routledge. Lontoo 2007.

Kansaneläkelaitos: Hallintolain soveltaminen etuusasioissa. 17.12.2014.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011. s. 63–88.

Karapuu, Heikki & Lavapuro, Juha: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011. s. 671–710.

Kari, Matti: Työttömyyden kustannukset, työttömyysturvan vaikutus työmarkkinakäyttäytymiseen ja työvoimapalvelut. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki 2016.

Kattelus, Mervi; Saari, Juho & Kari, Matti: Uusi sosiaalinen Eurooppa. Euroopan unionin sosiaali- ja terveystalitiikka. Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus. Jyväskylä 2013.

Korpi, Miika: Aktiivimalli ja aktivointipolitiikka. Vertaileva tutkimus Suomen aktiivimallista sekä Ruotsin, Tanskan ja Saksan aktivointipolitiikasta. Jyväskylä 2018.

Kotkas, Toomas: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. *Lakimies* 6/2011, S. 1130–1151.

Kotkas, Toomas: Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Teoksessa *Hänninen, Sakari; Kotkas, Toomas; Nykänen, Eeva; Pajukoski, Marja & Sakslin, Maija (toim.)*: Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 24. Vantaa 2013. s. 217–238.

Kotkas, Toomas: Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa *Kalliomaa-Puha, Laura; Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.)*: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014. s. 40–59.

Kotkas, Toomas & Kalliomaa-Puha, Laura: ”Maalaisjärjellä asiakkaalle eduksi”. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa *Kalliomaa-Puha, Laura; Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.)*: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014. s. 204–227.

Lavapuro, Juha: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. *Oikeus* 2010 (39) s. 6–27.

Lavapuro, Juha; Ojanen, Tuomas; Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97. Sastamala 2016.

Mikkola, Matti: Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa *Nykänen, Eeva; Kalliomaa-Puha, Laura & Mattila, Yrjö (toim.)*: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2017. s. 38–66.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli: Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6/2013 s. 1011–1031.

Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015 s. 28–53.

Niemi, Heidi: Kunta työllisyydenhoitajana. Työpakosta kokeiluihin. Tampere University Press. Tampere 2018.

OECD: Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries. OECD Employment Outlook 2013. OECD Publishing 2013.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011. s. 227–280.

Pajukoski, Marja: Preventio, sosiaali-oikeus ja kunnat. Ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006.

Pajukoski, Marja: Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys? Aktivoimisen ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä. Edilex 2010/43. 22.12.2010.

Pajukoski, Marja: Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 45, s. 197-282. Helsinki 2012.

Pajukoski, Marja: Työttömän työnhakijan toimeentuloturva aktivoinnin ja syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä. 2013.

Popelier, Patricia: Legal Certainty and Principles of Proper Law Making. European Journal of Law Reform, Vol. 2, N:o 3/2000. s. 321–342.

Pylkkänen, Anu: Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa *Kallioma-Puha, Laura; Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta* (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014. s. 20–38.

Pärnänen, Anna: Ikäsyrjintä työelämässä – organisaatiotason näkökulma. Talous & yhteiskunta 3/2011 s. 54–60.

Pöysti, Tuomas: Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 5/2011. Edita Prima Oy. Helsinki 2011.

Rasilainen, Aki: Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? Lakimies 5/2008 s. 723–746.

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskieltö. Oikeus 2013 (42). s. 261–283.

Saraviita, Ilkka: Lisänäkökohtia perustuslakivaliokunnasta lausunnonantajana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 2012 (2). s. 299–304.

Sasi, Kimmo: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Teoksessa *Letto-Vanamo, Pia; Mäenpää, Olli; Ojanen, Tuomas* (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009. Jyväskylä 2009, s. 153–166.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Helsinki 1991.

Scheinin, Martin: Virallisen vastaväittäjän lausunto Juha Lavapuron väitöskirjasta Uusi perustuslakikontrolli. Lakimies 2011, s. 824–825.

Sihto, Matti & Sardar, Paula: Ikääntyneiden työllisyys- ja työttömyyskehitys uuden ikäpolitiikan aikana. TEM-analyyseja 45/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki 2012.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY Oy. Helsinki 2007.

Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011a. s. 605–630.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011b. s. 711–752.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Talentum Pro. Helsinki 2016.

Valtioneuvoston kanslia: Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtioneuvoston kanslia: Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä - Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

Valtioneuvoston kanslia: Vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan toteutuminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011.

Valtiovarainministeriö: Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Työryhmän muistio. Helsinki 2016.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7–8/2005, s. 1050–1064.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011a. s. 833–850.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. 2. painos. Helsinki 2011b. s. 139–169.

Viljanen, Veli-Pekka: Taiteen vapautta etsimässä – vastaväittäjän lausunto Pauli Rautiaisen väitöskirjatutkimuksesta Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Oikeus 2013. s. 112–117.

Wickström, Kauko: Millä tavalla perustuslaki ohjaa muuta lainsäädäntöä? Teoksessa *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta.* Jyrki Talan juhlakirja. toim. Auri Pakarinen, Anna Hyvärinen ja Kaijus Ervasti. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Ylikännö, Minna: Työttömyysvakuutus. Teoksessa *Havakka, Pauliina; Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu* (toim.): Sosiaalivakuutus. 2. painos. FINVA Finanssikoulutus Oy. Turenki 2017. s. 154–176.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

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

HE 59/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

PeVL 12/1990 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 105/1990 vp laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta

PeVL 3/1991 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 103/1991 vp laiksi terveystarkastusmaksukokeilusta

PeVL 32/1992 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 305/1992 vp laiksi työllisyyslain muuttamisesta

PeVL 16/1994 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 178/1994 vp laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta

PeVM 25/1994 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVL 17/1995 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 172/1995 vp työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

PeVL 16/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 72/1996 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

PeVL 17/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta (ks. jääkö)

PeVL 75/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

PeVL 19/1997 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä 85/1997 vp laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta ja 90/1997 vp laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä

PeVL 32/1997 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 178/1997 vp työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi

PeVL 44/2000 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 184/2000 vp laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 43/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 161/2001 vp työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi

PeVL 58/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 212/2001 vp laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

PeVL 59/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 210/2001 vp laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta

PeVL 11/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 248/2001 vp laiksi seutuyhteistyökokeilusta

PeVL 46/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 115/2002 vp työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 65/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 198/2002 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta

PeVL 50/2005 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 164/2005 vp laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 25/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 3/2006 vp laeiksi hedelmöityshoidoista ja isyyslain muuttamisesta

PeVL 38/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 112/2006 vp vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

PeVL 27/2009 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 178/2009 vp laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

PeVL 41/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 90/2010 vp terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi

PeVL 2/2012 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 111/2011 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 25/2013 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 90/2013 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 55/2016 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 169/2016 vp laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta

PeVL 45/2017 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 124/2017 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

PeVL 15/2018 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä 16/2018 vp ja 15/2018 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

StVL 5/1994 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

StVM 22/2017 vp Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 124/2017 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

TyVL 3/1994 vp Työasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

TyVL 10/2017 vp Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 124/2017 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

TrVM 8/2010 vp Tarkastusvaliokunnan mietintö Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta K 20/2010 vp toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009

Kansainväliset virallislähteet

Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 80/2002

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisu Finnish Society of Social Rights v. Finland (88/2012)

Euroopan unionin perusoikeuskirja C 326/391

Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus SopS 6/1976.

Muut virallislähteet

EV 184/2017 vp Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022. Valtiovarainministeriön kehyspäätös. 13.4.2018.

Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön Finlex-verkkójulkaisu. Perustuu Selvityksiä ja ohjeita -sarjan oppaaseen (37/2013). Noudettu 3.4.2018 osoitteesta: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

STM/1923/2018 Sosiaali- ja terveysministeriön muistio eräiden järjestöjen ja kuntien sekä työnantajien järjestämien työllistymistä tukevien toimien sisällyttämisestä työttömyysturvain niin kutsutun aktiivimallin mukaiseen aktiivisuuteen. 19.6.2018.

Valtioneuvosto: Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2018. Hallituksen esitys eduskunnalle. 19.9.2017.

Valtion lisätalousarvioesitys vuodelle 2018. Hallituksen esitys eduskunnalle. 31.5.2018.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2019. Valtiovarainministeriön ehdotus. 19.8.2018.

Asiantuntijalausunnot

Haapakoski, Jukka: Työttömien Keskusjärjestö ry:n lausunto hallituksen esityksestä 124/2017 vp eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. 13.10.2017.

Hidén, Mikael: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 26.10.2017. Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Hidén, Mikael: Lausunto perustuslakivaliokunnalle 7.6.2018. Asia: HE 59/2018 vp laiksi työttömyysturvain muuttamisesta

Kotkas, Toomas: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 23.10.2017. Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lavapuro, Juha: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 26.10.2017. Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Meling, Timo: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 26.10.2017. Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Meling, Timo: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 1.6.2018. Asia: Hallituksen esitys 59/2018 vp laiksi työttömyysturvain muuttamisesta

Paanetoja, Jaana: Lausunto eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle 15.10.2017. Asia: Hallituksen esitys HE 124/2017 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Rautiainen, Pauli: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 1.6.2018. Asia: Hallituksen esitys 59/ 2018 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Salminen, Janne: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 2.11.2017. Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Veijola, Tiina: Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. Kainuun TE-toimiston lausunto työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. 21.11.2017.

Viljanen, Veli-Pekka: Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 26.10.2017. Asia: Hallituksen esitys 124/2017 vp eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Uutiset, internet-artikkelit ja mielipidekirjoitukset

Aamulehti: Palkan oltava vähintään 6 euroa tunnilta – 10 kysymystä ja vastausta aktiivimallista. 4.1.2018. Noudettu 10.4.2018 osoitteesta: <https://www.aamulehti.fi/uutiset/ensimmainen-seurantajakso-alkoi-jo-millainen-tyo-hyvakasytaan-ja-9-muuta-tarkeaa-kysymysta-aktiivimallista-200645073/>

Aamulehti: Aktiivimalli on kaukana Tanskasta – edut ovat hyvät, mutta ruuviakin käännetään tiukasti. 21.1.2018. Noudettu 21.9.2018 osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/mielipiteet/aktiivimalli-on-kaukana-tanskasta-edut-ovat-hyvat-mutta-ruuviakin-kaannetaan-tiukasti-200680407/>

Eduskunnan verkkosivut: Käsittelytiedot asiasta HE 59/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. Noudettu 21.9.2018 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtioapaivaasia/Sivut/HE_59+2018.aspx

Eduskunnan verkkosivut: Käsittelytiedot asiasta KAA 3/2018 vp "Kumotaan HE 124/2017 vp". Noudettu 26.9.2018 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtioapaivaasia/Sivut/KAA_3+2018.aspx

Eljala, Jokke & Komonen, Pauli: Epätyypillinen on työelämän uusi tyyppillinen. 3.2.2016. Suomalaisen työn liiton blogi. Noudettu 30.8.2018 osoitteesta <https://suomalainen-tyo.fi/2016/02/03/epatyypillinen-on-tyoelaman-uusi-tyypillinen/>

Eläketurvakeskus: Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysprosentti nousi. 31.1.2018. Noudettu 16.8.2018 osoitteesta <https://www.etk.fi/uutinen/tyokyvyttomyyselakkeiden-hylkaysprosentti-nousi/>

Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos: Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilasto heinäkuussa 2018. 21.8.2018. Noudettu 25.8.2018 osoitteesta https://www.kela.fi/documents/10180/1630866/Suomen_tyottomyysturvaetuuksien_kk-tilasto.pdf/5f8838a3-7e9e-4c57-902e-33b0959c56b5

Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos: Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilasto elokuussa 2018. 17.9.2018. Noudettu 24.9.2018 osoitteesta https://www.kela.fi/documents/10180/1630866/Suomen_tyottomyysturvaetuuksien_kk-tilasto.pdf/5f8838a3-7e9e-4c57-902e-33b0959c56b5

HS Helsingin sanomat: Sdp:n Antti Rinne: Sote-uudistus kaatuu eduskunnassa aikataulun ja perustuslain takia. 12.9.2018. Noudettu 14.9.2018 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005824617.html>

IL Iltalehti: IL paljastaa: Aktiivimallissa karmea puute: ei vielääkään selvää, mitä aktiivisuus tarkoittaa - ”Moni on hirveässä paniikissa”. 9.3.2018. Noudettu 12.3.2018 osoitteesta: http://www.iltalehti.fi/politiikka/201803092200781359_pi.shtml

IS Iltasanomat: Kokoomus haluaa laskea sosiaaliturvan pohjatasoa ja palkita työnteosta – ”Kriisivaihetta on vaikea välttää”. 7.4.2018. Noudettu 30.8.2018 osoitteesta <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000005632352.html>

IS Iltasanomat: Hyvästit perustulolle – näin Kokoomus ja SDP mylläisivät sosiaaliturvan. 14.4.2018. Noudettu 30.8.2018 osoitteesta <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000005641338.html>

Kansalaisaloite.fi -verkkosivu: Selaa kansalaisaloitteita. 18.9.2018 tilanne. Noudettu osoitteesta <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/hae?searchView=pub&offset=0&orderBy=mostSupports&show=sentToParliament&minSupportCount=50>

Kela: Puolet Kelan työttömyysturva-asiakkaista täytti aktiivisuusehdon. 5.4.2018. Noudettu 6.4.2018 osoitteesta: http://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/puolet-kelan-tyottomyysturva-asiakkaista-taytti-aktiivisuusehdon?_101_INSTANCE_bXQwrAFx2FGH_redirect=%2F

Kela: Aktiivimallin vaikutuksia tutkitaan Kelan rekisteritiedoista. 14.8.2018a. Noudettu 15.8.2018 osoitteesta https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/aktiivimallin-vaikutuksia-tutkitaan-kelan-rekisteritiedoista

Kela: Joka kymmenes työtön aktivoitui, kun aktiivimalli leikkasi etuutta. 14.8.2018b. Noudettu 15.8.2018 osoitteesta

https://www.kela.fi/lehdistotiedotteet//asset_publisher/S3Q9IK5MESIT/content/joka-kymmenes-tyoton-aktivoitui-kun-aktiivimalli-leikkasi-etuutta

Kela: Kelan työttömyysetuuksien saajat iän ja sukupuolen mukaan sekä maakunnittain huhtikesäkuussa 2018 -taulukko. 14.8.2018c. Noudettu 17.8.2018 osoitteesta https://www.kela.fi/documents/10180/7361882/Kelan_ty%C3%B6tt%C3%B6myysetuudet_huhti-kes%C3%A4kuu_2018_alennettu_etuus_ja_aktiivisuus.pdf/1e51fdab-297a-4697-ba0e-1ad4edae934d

Kela: Paljonko työmarkkinatukea maksetaan? Noudettu 23.8.2018 osoitteesta: 23.8.2018a. <https://www.kela.fi/tyomarkkinatuen-maara-ja-maksaminen>

Kela: Toimeentulotuki - Perusosan määrä, Noudettu 23.8.2018b osoitteesta: <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maara>

Kansan Uutiset: Vastikkeellisuus ei kuulu suomalaiseen sosiaaliturvaan. 14.7.2017. Noudettu 9.4.2018 <https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3749078-vastikkeellisuus-ei-kuulu-suomalaiseen-sosiaaliturvaan>

Lavapuro, Juha & Ojanen, Tuomas: Kuka oikeastaan politikoi perustuslailla? Perustuslakiblogin artikkeli 7.1.2017. Noudettu 10.7.2018 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/01/07/kuka-oikeastaan-politikoi-perustuslailla/>

Maczulskij, Terhi & Karhunen, Hannu: Mistä pitkäaikaistyöttömyys on tehty? Talousennuste vuosille 2018–2019. 11.4.2018. Palkansaajien tutkimuslaitoksen artikkeli. Noudettu 30.8.2018 osoitteesta <https://www.labour.fi/ennusteet/talousennuste-11-4-2018/mista-pitkaaikaistyottomyys-on-tehty/>

Mäki, Anne: Tuoko aktiivimalli esiin oikeasti työkyvyttömät työttömät? Invalidiliiton blogi 18.1.2018. Noudettu 9.8.2018 osoitteesta <https://www.invalidiliitto.fi/blogit/tuoko-aktiivimalli-esiin-oikeasti-tyokyvyttomat-tyottomat>

Rautiainen, Pauli: Oikeus sosiaaliturvaan ei toteudu Suomessa. Perustuslakiblogin artikkeli 11.2.2015. Noudettu 13.7.2018 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/02/11/pauli-rautiainen-oikeus-sosiaaliturvaan-ei-toteudu-suomessa/>

Rautiainen, Pauli: Työmarkkinatuen ja asumistuen taso loukkaa Euroopan sosiaalista peruskirjaa. Perustuslakiblogin artikkeli 10.5.2017. Noudettu 13.7.2018 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/05/10/pauli-rautiainen-tyomarkkinatuen-ja-asumistuen-taso-loukkaa-euroopan-sosiaalista-peruskirjaa/>

Sasi, Kimmo: Perusoikeuksien ennakkovalvonnan oikeusvarmuutta kehitettävä. Perustuslakiblogin artikkeli 12.1.2017. Noudettu 10.7.2018 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/01/12/kimmo-sasi-perusoikeuksien-ennakkovalvonnan-oikeusvarmuutta-kehittava/>

Scheinin, Martin: Perustuslakivaliokunnan toimintatapojen kehittamisestä. Perustuslakiblogin artikkeli 16.1.2017. Noudettu 10.7.2018 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/01/16/martin-scheinin-perustuslakivaliokunnan-toimintatapojen-kehittamisesta/>

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Osatyökykyisten työmarkkinatilanne ja työllistymispalvelut kartoitetaan. 12.4.2018. Noudettu 18.8.2018 osoitteesta https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/osatyokkyisten-tyomarkkinatilanne-ja-tyollistymispalvelut-kartoitetaan

SAMU Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta: SAMU:n verkkosivujen etusivu. Noudettu 29.5.2018 osoitteesta <https://www.samu.fi/>

Suomen virallinen tilasto: Avoimet työpaikat: 2. Vuosineljännes 2018. Liitetaulukko 4. Avoimet työpaikat toimipaikan sijainnin (suuralue 2012) mukaan 2017/II - 2018/II. 17.8.2018. Noudettu 22.8.2018 osoitteesta http://www.stat.fi/til/atp/2018/02/atp_2018_02_2018-08-17_tau_004_fi.html

Suomen virallinen tilasto: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyyskatsaus. Heinäkuu 2018. Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto. Noudettu 30.8.2018 osoitteesta http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160982/TKAT_Hein%C3%A4_2018.pdf

Talouselämä: Miksi aktiivimalli näännyttää TE-toimistot? – Syynä tämä pieni lakimuutos. 14.2.2018. Noudettu 3.4.2018 osoitteesta: <https://www.talouselama.fi/uutiset/miksi-aktiivimalli-naannyytaa-te-toimistot-syyna-tama-pieni-lakimuutos/eae6ecf0-0679-3226-9fd9-e6e9bb21b41a>

Taloustutkimus Oy: Ikäsyrrintä työelämässä -tutkimusraportti. Elinkeinoelämän keskusliiton tilaama kyselytutkimus. 18.6.2018. Noudettu 13.8.2018 osoitteesta <https://ek.fi/wp-content/uploads/EK-ikasyrrinta.pdf>

TE-palvelut: Aktiivimalli - usein kysytyjä kysymyksiä. Uudenmaan TE-palvelut. Noudettu 9.8.2018 osoitteesta <http://toimistot.te-palvelut.fi/uusimaa/aktiivimalli>

Tilastokeskus: Käsitteet – pitkäaikaistyötön. Noudettu 16.8.2018 osoitteesta <https://www.stat.fi/meta/kas/pitkaaikaistyot.html>

Tilastokeskus: Työolobarometri (TEM) - Ammattijärjestöihin ja pelkästään työttömyyskassoihin kuulumisen 2002–2016. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. Noudettu 18.9.2018 osoitteesta https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tobarom/statfin_tobarom_pxt_001.px

Timonen, Saku: Aktiivimalli ja perustuslaki. Uuninpankkopoika Saku Timonen -blogi. 11.3.2018. Noudettu 18.9.2018 osoitteesta <https://blogit.apu.fi/uuninpankkopoikasakutimonen/2018/03/11/aktiivimalli-ja-perustuslaki/>

Uusi Suomi: ”Ylimielisyyden huippu?” – Työttömiä suututtanut aktiivimalli eduskunnan käsittelyssä, koko hallitus poissa. 8.12.2017. Noudettu 13.8.2018 osoitteesta <https://www.uusi-suomi.fi/kotimaa/237019-jarkyttavaa-tyottomia-suututtanut-aktiivimalli-salin-kasittelyssa-koko-hallitus>

Valtioneuvosto: Aktiivimalli kehittyy. 19.4.2018. Noudettu 18.8.2018 osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/aktiivimalli-kehittyy

Vates Ry: Osatyökykyiset ja välityömarkkinat numeroina. Noudettu 10.9.2018 osoitteesta <https://www.vates.fi/vates/medialle/osatyokykyiset-numeroina.html>

Virkkunen, Solja: SAK:n työllisyysasiantuntija: epäreilu aktiivimalli on kumottava. 4.1.2018. Noudettu 30.8.2018 osoitteesta <https://www.pam.fi/uutiset/artikkeli/2018/01/sakn-tyollisyys-asiantuntija-epareilu-aktiivimalli-on-kumottava.html>

YLE: Todennäköisin pätkätyöläinen on korkeasti koulutettu nuori nainen. 29.5.2013. Noudettu 10.9.2018 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-6663638>

YLE: Aktiivimallin jatko-osa pakottaa työttömät hakemaan työtä kerran viikossa – Hukkuvatko firmat pian näennäishakemuksiin? 12.1.2018. Noudettu 26.9.2018 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10017664>

YLE: Aktiivimalli ei koske vammaistuen saajia. 26.1.2018. Noudettu 8.9.2018 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10034715>

YLE: SAK:n Eloranta: Aktiivimalli on pelkkä leikkuri – työministeri kiistää. 28.3.2018. Noudettu 6.4.2018 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10137465>

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
Kela	Kansaneläkelaitos
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SIB-toimet	Social Impact Bond -hankkeeseen liittyvät toimet, valtion hankehallinnoijan kanssa tekemään sopimukseen perustuvat tulosperusteiset työllistämishankkeet
SopS	Sopimussarja
Sote-uudistus	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos
TE-keskus	Työ- ja elinkeinokeskus
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
TE-viranomainen	Työ- ja elinkeinoviranomainen
TSS-oikeudet	Taloudelliset-, sosiaaliset- ja sivistykselliset oikeudet
TTurvaL	Työttömyysturvalaki (1290/2002)
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

1.1. Aktivointi ja sosiaaliturvan vastikkeellisuus yhteiskunnallisessa keskustelussa

Viime vuosina, jo kauan ennen työttömyysturvan aktiivimallin valmistelun alkamista, työttömyysturvajärjestelmämme on puhuttanut laajasti eri tahoja ja noussut toistuvasti julkiseen keskusteluun. Useimmiten kannanottojen sävy ei ole ollut järin positiivinen, mutta huomattava on, että kommentoijan katsantokannasta riippuen esitetty kritiikki on monesti ollut keskenään ristiriitaista. Työttömyysturvaa on toivottu kehitettävän toisaalta työttömän omaa vastuuta ja vastikkeellisuutta korostavaan suuntaan, toisaalta taas työttömyysetuuksien nykyinenkin taso on koettu liian alhaiseksi ja järjestelmä työttömän työnhakijan kannalta hankalaksi ja jopa nöyryyttäväksi.

1980-luvun lopulla Euroopassa havahduttiin siihen, kuinka eri maat pystyivät käsittelemään korkeaa työttömyysastetta eritasoisesti. OECD ja Euroopan komissio suorittivat 1990-luvun alkupuolella sarjan tutkimuksia, joilla pyrittiin selittämään eroja siinä, kuinka hyvin eri maat kykenivät luovimaan pitkien matalasuhdanteiden ja pitkäaikaistyöttömyyden kanssa. Pitkäaikaistyöttömyys näytti olevan linkittynyt työttömyysturvajärjestelmiin, joissa pitkät etuuden maksun enimmäisajat yhdistyivät heikkouksiin työttömyyspolitiikassa ja työllisyyttä edistämissä instituutioissa. Tällaisia puutteita saattoivat olla esimerkiksi huonosti koordinoitu työelämäpalveluiden järjestäminen ja vähäinen ehdollisuus työttömyysturvan saamisen edellytyksenä. Näyttikin siltä, että työttömyysaste joko pysyi samana tai lähti nopeaan laskuun maissa, jotka olivat tehneet järjestelmissään reformeja työttömyysturvan varassa elävien henkilöiden aktivoimiseksi takaisin työelämään.¹

1990-luvun tutkimustuloksista lähtien OECD:n päättäjät ovat kannustaneet jäsenmaita työttömyysturvan reformeihin työttömyystilanteen parantamiseksi. 2000-luvulla OECD on lisääntyvässä määrin kannustanut aktiivisuutta korostavien uudistusten ulottamista myös työiässä olevien vammaisten, varhaiseläkeläisten ja yksinhuoltajien sosiaalietuuksiin sekä muihin etuuksiin, jotka voidaan katsoa aktiivisuutta edellyttämättömiksi minimitoimeentulon turviksi.

¹ OECD 2013, s. 132.

Tällaisten uusien käytäntöjen tarkoituksena on tuoda pitkäaikaistyöttömät ja passiiviset henkilöt tehokkaasti työmarkkinoiden käyttöön, edistää heidän palkattavuuttaan sekä ehkäistä toimeentulon etuuksien käyttämistä ensisijaisena tulomuotona.²

Tieteellisessä keskustelussa aktivointipolitiikkaan on liitetty palkkatyön priorisointi, joustavat työsuhteet, tiettyihin ryhmiin kohdistettujen työllistymistä tukevien mallien ottaminen käyttöön sekä sosiaaliturvan saamisen rajoitukset. Samansuuntaisia trendejä on nähtävissä useimmissa Länsi-Euroopan maissa riippumatta maan työllisyystilanteesta tai sosiaaliturvajärjestelmän laadusta. Julkisten työllistymispalvelujen uudelleenorganisoinnin mahdollisuuksia ja malleja on analysoitu paljon. Uudenlaiset aktivointistrategiat ovat vaikuttaneet merkittävästi sosiaaliturvan kehitykseen, minkä taustalla on palkkatyön näkeminen sosiaalisen osallisuuden ainoana oikeutettuna muotona.³ Kaikki edellä sanottu huomioon ottaen vaikuttaakin siltä, että käsillä olevan tutkimuksen kohde, työttömyysturvan aktiivimalli, on reformina hyvä ajan kuva. Suomessa työttömyysturvan vastikkeellistamiskehitystä on ollut havaittavissa lisääntyvissä määrin viime vuosien aikana, eritoten Juha Sipilän keskusta-oikeistolaisen hallituksen vaalikaudella 2015–2019. Tästä kertoo työttömyysturvan aktiivimallin lisäksi muun muassa ”aktiivimalli kakkoseksi” tituleerattu omatoimisen työnhaun malli⁴, joka on valmisteilla.

Etuuden saajilta edellytetään siis yhä useammin aktiivista panosta etuuden (täysimääräiseksi) saamiseksi.⁵ Vaikka aktivointi koostuu luonteeltaan velvoittavista eli negatiivisista ja tukevista eli positiivisista toimenpiteistä, joilla pyritään tukemaan henkilön riippumattomuutta,⁶ ei aktiivisuus useinkaan tuota henkilölle mitään lisähyötyä, kuten korkeampaa etuuden tasoa. Tästä näkökulmasta katsottuna vastikkeellisuus voidaan rinnastaa sosiaalietuuden saamisedellytyksiin, joista osaa voidaan jo itsessään pitää tietyllä tapaa vastikkeellisina. Esimerkiksi opiskelijan etuuksiin liittyvä opinnoissa etenemisen velvoite ja työttömyysturvaan liittyvä

² OECD 2013, s. 132. OECD:n myötävaikutus ja EU:n työllisyysstrategia vaikuttivat vahvasti aktiivisen työvoimapolitiikan korostumiseen työttömyyden vähentämisessä 1990-luvun Euroopassa. Niemi 2018, s. 29.

³ Bothfeld & Betzelt 2011, s. 5–6, Pajukoski 2012, s. 202–203. Toisaalta etenkin 2000-luvulla aktiivista kansalaisuutta koskevassa keskustelussa on kuitenkin osittain luovuttu rajaamasta aktiivisuuden ilmenemismuotoja vain palkkatyöhön, ja vaihtoehdoksi on esitetty esimerkiksi vapaaehtoistyötä, itseapuryhmiä, järjestötoimintaa ja muuta yhteisöille tehtävää työtä. Hvinden & Johansson 2007, s. 220.

⁴ Ks. esim. YLE 12.1.2018.

⁵ Arajärvi 2011, s. 49, Ylikännö 2017, s. 166. Laajemmin sosiaaliturvan vastikkeellistamisesta, aktivoinnista ja yhteiskunnallisen vapaamatkustamisen kitkemisestä Suomessa Hirvonen 2013.

⁶ Pajukoski 2012, s. 203.

työnhakuvelvoite samalla vaativat aktiivista toimintaa ja ovat etuuden saamisedellytyksiä. Tällaisissa tapauksissa tuensaajalta edellytetty ”vastike” on kiinteä osa tuen sisäistä logiikkaa.⁷

Vastikkeellisuus eroaa kuitenkin tietyiltä osin sosiaaliturvan saamisedellytyksistä. Vastikkeellisuudessa etuuden saajalta edellytetty aktiivisuus tai toiminta ei ole kiinteästi sidoksissa haettavaan etuuteen. Tällaista vastikkeellisuutta edellytetään eritoten juuri työttömyyteen, työkyvyttömyyteen ja varattomuuteen koskevilla etuuksilla. Jo pitkään työttömän on esimerkiksi edellytetty osallistuvan työttömyyttä edistäviin palveluihin tai harjoitteluun, ja alle 25-vuotiaalta, vailla ammatillista koulutusta olevalta työttömyysetuuden hakijalta on edellytetty opiskelupaikan hakemista tuen saamiseksi. Kotoutustukea saadakseen maahanmuuttajalta on edellytetty työnhakuun tai koulutukseen, käytännössä yleensä suomen kielen opetukseen, osallistumista.⁸ Käsillä olevassa työttömyysturvan aktiivimallissa on etupäässä kyse ehkä vielä uusien saamisedellytysluonteisten ehtojen asettamista enemmän juuri jälkimmäisen tyyppisen vastikkeellisuuden lisäämisestä. Näin siksi, että mallissa keskeisessä osassa on osallistuminen erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin tai toimintoihin, joita ei sinänsä voida pitää tuen sisäiseen logiikkaan sisältyviksi. Toisaalta aktiivimalli pyrkii lisäämään myös lyhyiden työkeikkojen vastaanottamista ja hankkimista, siis työnhakua, joka on edellä sanotun tavoin sekä aktiivisuutta vaativaa että jo sinänsä työttömyysturvan saamisedellytyksiin kuuluva asia.

Suomen työttömyysturvalain (1290/2002) yleisissä säännöksissä on säädetty etuudensaajan yleisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle tarvittavat tiedot ja selvitykset koskien ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään, toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. (TTurvaL 1:1.3 §) Työttömyysturva ei siis ole ennestäänkään ollut – ainakaan teoriassa – vastikkeetonta.

Sosiaaliseen kansalaisuuteen kuuluvien kansalaisoikeuksien ja -velvollisuuksien välistä tasa-arvoa haetaan jatkuvasti. Velvollisuuksiin perustuva ulottuvuus ei ole kuitenkaan korvannut passiivista, kansalaisoikeuksiin perustuvaa ulottuvuutta. Erityisesti Pohjoismaissa monille sosiaalietuuksille on edelleen luonteenomaista kansalaisoikeuksia korostava ulottuvuus.⁹ On jopa

⁷ Arajärvi 2011, s. 49–50.

⁸ Arajärvi 2007, s. 25, Arajärvi 2011, s. 50, Hirvonen 2013 s. 39–40.

⁹ Hvinden & Johansson 2007, s. 216–225, Pajukoski 2012, s. 203–204.

katsottu, ettei vastikkeellisuus ja tuensaajien valvonnan ja kontrolloinnin lainkaan pitäisi kuulua suomalaisen sosiaaliturvaan.¹⁰ Tämäkin mielipide on näkynyt voimakkaasti aktiivimallin ympärillä velloneessa mediakeskustelussa, joskaan monikaan tuskin pohjimmiltaan kannattaa sellaista sosiaaliturvaa, joka mahdollistaa sosiaalisen vapaamatkustajuuden.

Työttömyysturvaa ja sen vastikkeellisuutta koskeva runsas ja kriittinenkin keskustelu kertoo, että työttömyysturvajärjestelmässämme on ongelmakohtia. Eri tahot ovat yksimielisiä siitä, että parannuksia on tehtävä.¹¹ Järjestelmä, jonka toimivuus perustuu työttömyysjaksojen pääasialliseen väliaikaisuuteen ja lyhytkestoisuuteen, ei kestä tilannetta, jossa epätyypillinen työ on lisääntynyt kiihtyvällä vauhdilla ja monien työttömyys on pitkittynyt¹². Lisäksi työllistymisen edellytykset ovat erilaiset eri ikäisillä, eri puolella maata asuvilla ja eri tasoisesti koulutetuilla ihmisillä etenkin tilanteessa, jossa kilpailu työpaikoista on kiivasta.¹³ Työttömyysturvajärjestelmään tehtyä uudistusta, joka on poikanut yli 140 000 ihmisen allekirjoittaman kuomomista vaativan kansalaisaloitteen¹⁴ ja vallannut lehdistön palstatilaa kuukausien ajan, on perusteltua tutkia.

1.2. Työttömien aktivointi aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa

Työttömyysturvan aktiivimalliin liittyvä pro graduni asettuu tutkimuksellisesti työttömän aktivointia, syrjäytymisen ehkäisemistä ja näiden toimenpiteiden yksilöön kohdistamia vaikutuksia tutkivien tutkimusten jatkumoon. Aktiivimallista ei uutuutensa vuoksi ole vielä laajasti kirjoitettu oikeustieteellistä tai muutamaakaan tutkimukseen perustuvaa kirjallisuutta, vaikka sitä on toki lyhyesti sivuttu uudessakin tutkimuskirjallisuudessa. Työttömän aktivointi laajempänä ilmiönä ei kuitenkaan ole tutkimusaiheena uusi.

¹⁰ Ks. esim. Kansan Uutiset 14.7.2017.

¹¹ Ks. esim. Virkkunen 4.1.2018, IS 7.4.2018, IS 14.4.2018.

¹² Eljala & Komonen 3.2.2016, Ylikännö 2017, s. 156, Maczulskij & Karhunen 11.4.2018. Vaikka pitkäaikaisyöttömyys onkin vuoden aikana vähentynyt tuntuvasti, on pitkäaikaistyöttömiä silti yli kaksinkertainen määrä verrattuna finanssikriisiä edeltäneeseen tilanteeseen.

¹³ Ks. esim. Suomen virallinen tilasto, Työllisyyskatsaus, heinäkuu 2018.

¹⁴ Eduskunnan verkkosivut, käsittelytiedot KAA 3/2018 vp.

Yksittäisistä aihealuetta aiemmin tutkineista henkilöistä on nostettava esiin hallintotieteiden tohtori ja oikeustieteiden kandidaatti Marja Pajukoski, joka on kirjoittanut aiheesta useita artikkeleja. Muun muassa artikkelissa *Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys? Aktivoimisen ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä* (2010) Pajukoski kokoaa ja analysoi aktivointiin ja syrjäytymiseen liittyvää lainsäädäntöä ja työttömän keskeisiä velvollisuuksia ja oikeuksia. Artikkelissa *Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö* (2012) hän puolestaan keskittyy positiivisiin ja negatiivisiin aktivointikeinoihin, työttömän oman aktiivisuuden rajoituksiin ja niihin liittyvään oikeuskäytäntöön työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa ja hallinto-oikeuksissa¹⁵. Kohtuullisuusnäkökulman soveltaminen muutoksenhaussa havaitaan artikkelissa puutteelliseksi, ja työttömän näyttäisi olevan lähes mahdotonta saada muutoksenhaussa kanteensa menestymään sisällöllisillä perusteilla. Kolmantena mainittakoon artikkeli *Työttömän työnhakijan toimeentuloturva aktivoinnin ja syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä* (2013), jossa Pajukoski tutkii, mitä vaihtoehtoja työttömällä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on niissä tilanteissa, kun hänelle esitetty aktivointitoimenpide, kuten koulutus tai työpaikka, on työttömän itsensä mielestä hänelle epäsopiva.

Eri ministeriöt ja laitokset ovat teettäneet kansantaloustiedepainotteisia tutkimuksia työttömyyteen, sen kustannuksiin ja työttömien aktivointiin liittyen. Esimerkiksi Palkansaajien keskusjärjestön Matti Karin tutkimuksen *Työttömyyden kustannukset, työttömyysturvan vaikutus työmarkkinakäyttäytymiseen ja työvoimapalvelut* (2016) toinen osio on kirjallisuuskatsaus tutkimuksista, jotka ovat selvittäneet työttömyysetuuksien vaikutuksia työmarkkinakäyttäytymiseen. Kirjallisuuskatsauksen perusteella Kari toteaa, että työttömyysturvan tason ja keston leikkaaminen johtaa lyhyempiin työttömyysjaksoihin. Lisäksi vaikuttaa siltä, että etuuden tason vaikutus näyttäisi olevan suurempi työttömyysjakson alussa verrattuna pitkän aikaa kestäneeseen työttömyyteen.¹⁶ Valtiovarainministeriö on aktiivimallin valmistelun alla julkaissut työllisyystyöryhmän muistion *Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen* (2016), joka on etupäässä kartoitus erilaisista keinoista lisätä työllisyyttä. Käytännössä työryhmän muistion ensimmäinen pääluke on ikään kuin aktiivimallia koskevan hallituksen esityksen 124/2017 vp esityö.

¹⁵Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta yhdistyi 1.1.2018 sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta SAMU:ksi yhdessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa. Nykyisen muutoksenhakulautakunnan päätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeuden sijaan vakuutus-oikeudelta, joka on ylin oikeusaste sosiaalivakuutusasioissa. SAMU:n verkkosivut.

¹⁶ Kari 2016, s. 41–42.

Työllisyyden edistämisestä on juuri ennen tämän tutkimuksen valmistumista julkaistu väitöskirjatasoista julkisoikeudellista tutkimusta. Heidi Niemi tutkii uunituoreessa väitöskirjassaan *Kunta työllisyydenhoitajana. Työpakosta kokeiluihin* (2018) perustuslain (731/1999) 18.2 §:n mukaista julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvoitetta erityisesti kunnan näkökulmasta. Tutkimuksessa systematisoidaan ja täsmennetään oikeusdogmaattisella metodilla kuntien itsehallinnollista asemaa työllisyydenhoidon toimijakentässä. Toisaalta Niemi käyttää myös empiirisiä oikeussosiologian metodeja tarkastellessaan nuorten työllistymisen tukemista kunnissa, etenkin 2015–2016 toteutetun nuorisotakuun kuntakokeilun yhteydessä. Niemi summaa, että kunnalla paikallisena toimijana on korostunut intressi työllisyystilanteen kehittämiseen alueellaan. Kuitenkin kunnan, maakunnan ja valtion toimivallanjako sekä työllisyyden hoidon pirstaleisuus aiheuttaa ongelmia kokonaisuuden kannalta. Lopuksi Niemi osaltaan avaa myös keskustelua työttömän oman, aktiivisen vastuun ottamisen puolesta.¹⁷

Aktivoinnin ja syrjinnän tematiikka on viime vuosina ollut aiheena lukuisissa pro gradu -tutkielmissa, joista nostan esiin kaksi julkisoikeudellisesti kiinnostavaa. Minerva Heikkilän vuonna 2016 valmistunut pro gradu *Aktiivisuus työttömyysturvan ehtona ja työttömän oman aktiivisuuden rajat* on laaja kuvaus työttömyysturvalain aktivointikeinoista vuonna 2016. Heikkilä jaottelee aktivointikeinot negatiivisiin aktivointikeinoihin, julkisiin työvoimapalveluihin sekä nuoriin kohdistuviin aktivointikeinoihin. Tutkimusongelma on laaja: aktiivisuusvaatimusten vaikutukset työttömän oikeusasemaan. Lisäksi Heikkilä tutkii, millaisia ongelmia omatoimiseen aktiivisuuteen liittyy tilanteissa, joissa aktiivisuus ei ole oikeanlaista aktiivisuutta työttömyysturvalain määritelmiin nähden. Heikkilän mukaan monet työttömyysturvaa koskevat lakimuutokset on myöhemmin todettu toimimattomaksi, mikä puolestaan on edellyttänyt lisämuutoksia työttömyysturvajärjestelmään ja siten aiheuttanut epäselvyyttä ja ennakoimattomuutta. Aktivointia tarvitaan kaikkien mukana pitämiseksi työmarkkinoilla, mutta Heikkilän mukaan aktivointi on joskus epätarkoituksenmukaista ja jopa kohtuutonta ja ristiriitaista työttömän työnhakijan oikeuksien kanssa.¹⁸

Toisena esimerkkinä mainittakoon Tiina Grönholmin vuoden 2016 pro gradu -tutkimus *Aktivointileluja ja virikehäkkeitä. Kuntouttava työtoiminta ja sosiaaliturva työllisyyden edistämisen näkökulmasta*. Kuten Niemen väitöskirja, myös Grönholmin tutkimus lähestyy aktivointia perustuslain 18.2 §:n näkökulmasta. Se kuvaa työttömyysturvan aktivointitoimien historiallisen

¹⁷ Niemi 2018, s. 8–9, 297–298.

¹⁸ Heikkilä 2016.

kaaren Suomessa sekä pyrkii selvittämään, miten perustuslain 18.2 §:n tarkoittama julkisen vallan työllisyyden edistämismääräys konkretisoituu alemman asteisessa lainsäädännössä. Se pyrkii myös vastaamaan siihen, miten sosiaalihuollollisen luonteen omaava kuntouttava työtoiminta liittyy perustuslailliseen julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Grönholmin mukaan perustuslakiin kirjattu julkisen vallan työllisyyden edistämismääräys on perusoikeusuudistuksen jälkeen saanut yhä ohjelmallisemman luonteen, kun työn takaamista kaikille ei voida enää missään määrin pitää realistisena tavoitteena.¹⁹

Tutkimukseni keskiössä on paitsi aktivointi sinänsä, myös sen yhdenvertainen ja oikeudenmukainen toteutus. Anu Pylkkänen on tarkastellut artikkelissaan *Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat* (2014) yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta sosiaaliturvajärjestelmämme kehittämisessä ja etenkin sen sisällä tapahtuvassa harkinnassa. Erityistä huomiota artikkelissa on kiinnitetty tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen: sosiaalioikeutta kehitettäessä olisi aina arvioitava, onko uusilla normeilla vaikutusta muodolliseen tai tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen ja onko erityisryhmien yhdenvertaisuus huomioitu riittävästi. Pylkkäsen mukaan sosiaaliturvan alalla kaivattaisiin lisää syrjiviä käytäntöjä tunnistavia mekanismeja ja ennalta ehkäiseviä toimia.²⁰

Aktivointipolitiikkaan, työttömän oman aktiivisuuden rajoihin ja työttömyysturvan perusjärjestelmään liittyviä laajoja ja yleisesityksen luonteisia tutkimuksia on siis viime vuosina tehty jo jonkin verran, myös oikeustieteissä. Siksi erilaisten aktivointitapojen yleisesitykselle ei vaikutakaan olevan tutkimuksellista tarvetta. Työttömyysturvan aktiivimalli on uutuutensa vuoksi kuitenkin tutkimuksessa varsin käsittelemätön aihe ja muodostaa näin ollen tutkimuksellisen aukon, jonka tutkimukseni pyrkii osaltansa täyttämään.

1.3. Tutkimusongelman määrittely ja rajaukset

Tämä pro gradu käsittelee perustuslaillisesta näkökulmasta käsin työttömyysturvan aktiivimallia, joka tuli osaksi työttömyysturvalakia (1290/2002) 1.1.2018. Mallin perusajatus on, että työttömyysetuutta maksetaan 65 maksupäivän jaksolta 4,65 prosentilla eli yhtä omavastuupäivää suuruudeltaan vastaavalla summalla alennettuna, mikäli henkilö ei ole edeltävän, 65

¹⁹ Grönholm 2016.

²⁰ Pylkkänen 2014.

päivän tarkastelujakson aikana osoittanut aktiivisuuttaan riittävästi. Tällä hetkellä aktiivisuuden pystyy osoittamaan olemalla työssä laissa säädetyn määrän, ansaitsemalla yritystoiminnalla vastaavan tulon, olemalla viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa tai muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa taikka muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta tarkastelujakson aikana. (TTurvaL 6:3 a § ja 7:5 a §) 1.1.2018 alkaen myös työttömyyden alun omavastuupäiviä vähennettiin seitsemästä viiteen osana aktiivimallia. (TTurvaL 5:13 § ja 7:10 §)²¹

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on esitellä työttömyysturvan aktiivimallin mukanaan tuomat muutokset sitä edeltävään oikeustilaan ja ennen kaikkea pureutua sen mahdollisiin perustulollisiin ongelmakohtiin. Vaikka aktiivisuusvaatimuksien lisääminen on ollut keskustelussa jo vuosia ja aktiivisuutta on jo erinäisin keinoin lisättykin, ovat aktiivimallin tuomat lainkohdat täysin uusia. Uudelle tutkimukselle on näin ollen tarvetta, vaikka aktivointiteemaisia tutkimuksia on tehty aiemminkin. Tutkimuksessani näkyy aktiivimallin muutokset kuluvan vuoden aikana, sillä mallia on alettu parannella tätä kirjoitettaessa sen alkuperäisestä muodostaan.

Työttömyysturva-aihepiirissä minua alun perin kiinnosti sen vastikkeellisuusnäkökulma. Aktiivimalli pyrkii nimensä mukaisesti aktivoimaan, siis vaatimaan aktiivisuutta, joka voidaan katsoa vastikkeeksi työttömyysetuuden saamisesta. Aktiivimallin yksi suurimmista ongelmista liittyy kuitenkin siihen, kuinka aktiivisuus mallissa määritellään – tai ainakin alkuperäisessä versiossa määriteltiin – varsin suppeasti. Tosiasiallinen aktiivinen kansalaisuus ei aina tarkoita mallin edellyttämää aktiivisuutta, joka perustuu työnhaun tai erilaisiin palveluihin tai toimintaan hakeutumisen tuloksellisuuteen taikka yritystoiminnan aloittamiseen.

Avoimia työpaikkoja on eri osissa maata tarjolla eri määriä, ja TE-keskuksien mahdollisuudet osoittaa näitä töitä työttömille työnhakijoille voivat vaihdella alueittain. Myös TE-keskusten resurssit järjestää työelämäpalveluita ovat rajalliset. Hallituksen esityskin myöntää, että työttömyysetuuden tason muuttumattomuuteen vaikuttaa työttömän oman aktiivisuuden ohella avoimien työpaikkojen laatu ja määrä. Näin ollen myös työllistyminen on helpompaa seuduilla, joilla lyhytaikaisia aktiivisuusedellytyksen täyttäviä työpaikkoja on tarjolla enemmän ja TE-

²¹ HE 124/2017 vp, s. 1, 5–6.

keskusten mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja ovat paremmat.²² Siksi myös aluenäkökulmaa käsitellään tutkimuksessa.

Alueellisesti vaihteleva työpaikkojen määrä, tiettyjen ihmisryhmien muita huonompi työmarkkina-asema sekä TE-keskusten rajalliset resurssit vastata työllistymistä edistävien palvelujen ja toimintojen kasvavaan kysyntään voivat johtaa siihen, ettei työttömällä välttämättä ole täyttä mahdollisuutta vaikuttaa etuutensa madaltumiseen. Tätä lisää se, että aktiivimallissa määriteltyihin julkisen tahon järjestämiin työllistymistä edistäviin palveluihin pääseminen perustuu TE-keskusten harkintaan, eikä työttömällä ole subjektiivista oikeutta päästä palveluihin. Näistä näkökulmista lähestyn sitä, onko aktiivimalli täysin perustuslain (731/1999) perustoimeentulon turvan takaavan 19.2 §:n mukainen. Ennen aktiivimallin käsittelyä ei ollut perustuslakivaliokunnan käytäntöä siitä, voiko asiakkaan sosiaalietuuden määrää heikentää tapauksessa, jossa heikentämisen välttäminen ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista asiakkaan omalla toiminnalla²³. Täten perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2017 vp toimii tavallaan ennakkotapauksena, jonka mukaan tällainenkin sääntely mitä ilmeisimmin on mahdollista. Uuden tulkintalinjan tarkastelu ja sen suhteuttaminen aiempaan käytäntöön on keskeisessä osassa tutkimusta.

Tutkimuksen pääasiallinen tutkimuskysymys on ”**Millaisia vaikutuksia työttömyysturvan aktiivimallilla on työttömien työnhakijoiden yhdenvertaisuuteen ja oikeuteen saada sosiaaliturvaa?**”. Pääkysymykseen vastataan seuraavien alakysymysten kautta:

1. Miten aktiivimallin uudistukset sijoittuvat perustuslain 19 §:ää koskevaan valtiosääntöoikeudelliseen keskusteluun ja mikä merkitys on perustuslain 18 §:n mukaisella julkisen vallan työllistämisen edistämisvelvollisuudella?
2. Miten valtiosääntö- ja sosiaalioikeudelliset oikeusperiaatteet on otettu huomioon aktiivimallista päätettäessä?
3. Miten aktiivimallissa on huomioitu työnhakijoiden yksilölliset tarpeet ja olosuhteet sekä erityisryhmät, ja mikä vaikutus tällä on yhdenvertaisuuteen?
4. Miten alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu?

Aktiivimallin rajautuminen työttömyysturvalain uusiin pykäliin rajaa aihetta jo itsessään, ja lisäksi tarkennan rajausta keskittymällä työttömän työnhakijan perusoikeusasemaan. Tutkimuksessa keskitytään vain työttömyysturvalain mukaisiin työttömyysetuuksiin ja

²² HE 124/2017 vp, s. 7.

²³ Salminen 2017, s. 4.

toimeentulotukeen liittyvät näkökohdat on rajattu kokonaan käsittelystä. Lisäksi esimerkiksi työttömyyseläkejärjestelmä luonnollisesti jää tarkastelun ulkopuolelle. Tutkimuksessa käsitellään työttömyysturvajärjestelmämme perusrakennetta vain sen verran, että aktiivimallin tuomien muutosten käsittelylle on riittävä pohja. Näin ollen en tutkimuksessa pureudu yksityiskohtaisesti työttömyysturvan aiempiin aktivointityökaluihin, kuten karensseihin ja nuorison aktivointikeinoihin. Niitä on käsitelty jo aiemmissa tutkimuksissa.

Aktiivimalli mahdollistaa aktiivisuuden osoittamisen myös yritystoiminnalla. Yrittäjien työttömyysturva ja siihen vireillä olevat muutokset muodostaisivat aktiivimallinkin näkökulmasta oman tutkimusalueensa, mutta nämä kysymykset on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Muut, tutkimuskysymyksiin sisällytetyt näkökulmat aiheeseen muodostavat nähdäkseni tutkimuksellisesti kiinteän ja luonnollisen kokonaisuuden, jota ei ole syytä laajentaa liiaksi. Luonnollisesti mallin tuomia muutoksia läpi käydessäni yritystoimintakin on mainittava, mutta syvällisempi analyysi jää muiden tutkimusten varaan.

Julkisuudessa on keskusteltu jo paljon valmisteilla olevasta ”aktiivimalli kakkosesta”, jolla säädetään työttömän omaehtoisesti lähettämien työhakemusten viikoittaisesta vähimmäismäärästä, mikäli hän haluaa välttää karenssin etuutensa maksamiseen.²⁴ Tämä valmisteilla oleva lakiehdotus on kuitenkin täysin erillinen ehdotus suhteessa aktiivimalliin, eikä sitä käsitellä tässä tutkimuksessa. Aktiivimallin tultua voimaan keskusteltiin paljon myös sen yhtäläisyyksistä esikuvaansa eli tanskalaiseen aktiivisuutta edellyttävään työttömyysturvamalliin²⁵. Oikeusvertaileva ote Suomen ja esimerkiksi juuri Tanskan tai Pohjoismaiden välillä olisi ollut eräs tutkimuksellinen mahdollisuus. Päädyin kuitenkin rajaamaan oikeusvertailun tutkimukseni ulkopuolelle. Oikeusvertailu vaatisi varsin laajaa pohjustusta, jollaista pro gradun laajuus ei yhdessä muiden osioiden laajuus huomioon ottaen mahdollista. Lisäksi asianmukainen oikeusvertailu Tanskan malliin edellyttäisi tanskan kielen tuntemusta. Mainittakoon lisäksi, että yksi pohjoismaisia aktivoivia työttömyysturvamalleja vertaileva tutkielma julkaistiin jo keväällä 2018, joskin kyseessä on pro gradun sijaan kandidaatintutkielma²⁶.

Työttömyysturvan vastikkeellisuuden lisääminen, sen sopivuus suomalaiseen käsitykseen sosiaaliturvasta sekä sen taloustieteellinen tehokkuus tai tehottomuus ovat kaikki kiinnostavia

²⁴ YLE 12.1.2018.

²⁵ Ks. esim. Aamulehti 21.1.2018.

²⁶ Korpi 2018.

teemoja. Tutkimuksen rajallisuuden vuoksi keskityn kuitenkin johdanto- ja johtopäätösosioita lukuun ottamatta perustuslailliseen pohdintaan sekä työttömän näkökulmaan. Vähälle jää näin ollen yhteiskunnallisten kustannus- ja kannustinvaikutusten arviointi, vaikka vaikuttaakin siltä, että aktiivimallin vaikutukset olivat hallituksellekin epäselvät mallia valmistellessa²⁷. Taloustieteelliset näkökulmat eivät ole tutkimuskysymykseni kannalta tyystin epäolennaisia ottaen huomioon, että aktiivimallia on perusteltu sen oletetulla työllisyyttä lisäävällä vaikutuksella. Tällaisten taloustieteellisten näkökohtien laajamittainen käsittely ei kuitenkaan nähdäkseni ole tarkoituksenmukaista oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa.

Keskittyminen etuudensaajan näkökulmaan vaikuttaa myös siihen, kuinka TE-viranomaisia käsitellään tutkimuksessa. Viranomaistoimintaan tulleet käytännön muutokset sinänsä jäävät vähemmälle huomiolle tutkimuksessani, joskin niitä käsitellään jonkin verran siksi, että uuden lain vaikutukset välittyvät työttömän asemaan osin viranomaispäätösten kautta.

1.4. Metodologia ja lähteet

Tutkimuksen ehdoton pääosa on lainopillista tutkimusta. Lainopillinen tutkimus selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä tulkitsemalla ja systematisoimalla niitä²⁸. Pyrin tutkimuksessa systematisoimaan aktiivimallin myötä muuttunutta oikeustilaa ja suhteuttamaan mallin tuomat muutokset perustuslain tulkintakäytännön ja työttömyysturvalain luomaan aiempaan kontekstiin. Systematisoinnissa olennaista on tutkia ja jäsentää kulloisenkin oikeudenalan käsitteitä²⁹. Siksi tiettyjen oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vakiintuneiden periaatteiden ja käsitteiden tarkastelu aktiivimallin oikeudellisena kivijalkana on olennainen osa tutkimusta.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa pyritään myös selvittämään, minkälainen merkitys ensisijaisella oikeuslähteellä eli lailla ja toisaalta muilla oikeuslähteillä on kulloisenkin lain tulkinassa. Oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat, oikeustapaukset ja

²⁷ Ks. esim. Paanetoja 2017.

²⁸ Hirvonen 2011, s. 22, Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008, s. 20.

²⁹ Hirvonen 2011, s. 25.

oikeuskirjallisuus.³⁰ Oikeustapausten merkitys ja hyödynnettävyys sosiaaliturvan alalla ja erityisesti uuden lainsäädännön kohdalla on merkittävästikin vähäisempi kuin esimerkiksi osakatyöntekijöiden yhdenvertaista kohtelua käsitelleen oikeusdogmaattisen kandidaatintutkielmani aineistossa. Tässä tutkimuksessa muutoksenhaku- tai tuomioistuinratkaisujen hyödyntäminen ei ole kovinkaan tarkoituksenmukaista, koska tarkoitus on tutkia paremminkin lainsäädännön itsensä kuin sen soveltamisen perustuslainmukaisuutta. Valmisteluasiakirjojen, asiantuntijalausuntojen ja oikeuskirjallisuuden rooli onkin tästä syystä tutkimuksessani vielä korostuneemmassa asemassa kuin oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa keskimäärin.

Lainopillisen analyysi on kiinnitetty rajattuihin tilastollisiin havaintoihin aktiivimallin vaikutuksista sen voimassaolon ensimmäisinä kuukausina. Vaikka tutkimuksen pääpaino on perustuslakivaliokunnan tulkintalinjoissa ja siten paremminkin perustuslain toteutumisen teoreettisella tasolla, tilastotiedon analyysillä pyrin tuomaan tutkielmaani empiirisiä esimerkkejä yhdenvertaisuuden toteutumisesta aktiivimallissa³¹.

Käytetty tilastotieto on pääasiassa poimittu Kelan ja Finanssialan keskusliiton virallisista julkaisuista. Tilastodataa ei ole tarkoitukseen tässä tutkimuksessa käsitellä kattavasti, vaan sen rooli on paremminkin havainnollistaa aktiivimallin vaikutusten kohdentumista eri ryhmiin mallin oltua voimassa vasta muutaman kuukauden ajan. Havaintoja käytetään sen arvioimiseen, kuinka mallin vaikutukset näyttäytyvät suhteessa valmisteluvaiheessa esitettyihin arvioihin ja perustuslainmukaisuuteen liittyviin huolenaiheisiin.

1.5. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen koko rakenteessa näkyy se, että tutkimusta kirjoitetaan aktiivimallin kehittelyn ollessa vielä kesken. Jokaisessa alaluvussa lähdetään liikkeelle käsittelemällä aktiivimallia sen valmisteluvaiheen ja ensimmäisten kuukausien aikana, ja lukujen loppua kohti esitellään malliin tekeillä olevien muutoksien vaikutuksia.

Seuraavassa pääluvussa esitellään ensiksi tutkimuksen keskeinen käsitteistö ja työttömyysturvajärjestelmämme perusrakenne sillä tasolla, että tutkimuksen seuraaminen tulee

³⁰ Hirvonen 2011, s. 22, Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008, s. 20.

³¹ Ks. lisää empiiristen havaintojen käyttämisestä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa Husa 1997, s. 105–106.

mahdolliseksi. Tämän jälkeen käydään läpi aktiivimallin perusidea, mahdolliset aktiivisuuden osoittamiskeinot ja poikkeukset siihen henkilöpiiriin, joiden aktiivisuutta mallissa tarkastellaan. Pääluvun tarkoitus on tehdä lukijalle ymmärrettäväksi, mikä aktiivimalli on ja kuinka se sijoittuu työttömyysturvajärjestelmäämme.

Kolmas pääluku on ikään kuin perustuslaillinen johdanto-osio myöhemmille pääluvuille. Siinä käydään läpi työttömyysturvan alaa ohjaavia kansainvälisiä velvoitteita, sosiaalioikeuden alan oikeusperiaatteita sekä perusoikeuksien oikeusvaikutuksia lainsäädäntöprosessiin hieman myöhempinä alalukuja yleisemmällä tasolla mutta kuitenkin aktiivimallin kontekstiin linkittäen. Käsittelyssä ovat muun muassa perusoikeuksien rajoittamisen yleiset periaatteet ja perusoikeuksien yhteisvaikutus.

Tutkimuksen ydin painottuu neljänteen ja viidenteen päälukuun, joista ensimmäisessä käsitellään aktiivimallia suhteessa perustuslain 19 §:ään. Pykälällä turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä se, että tavallisella lailla on säädettävä oikeus perustoimeentulon turvaan erilaisten sosiaalisten riskien, kuten juuri työttömyyden, kohdatessa. Kolmannessa pääluvussa tarkastellaan esimerkiksi sitä, missä määrin perustuslain 19.2 § eri oikeusvaikutuksineen on huomioitu aktiivimallin valmistelussa ja miten perustuslain 18.2 §:ssä säädetty julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä toimii sellaisena perusteena, joka voidaan katsoa hyväksyttäväksi syyksi rajoittaa oikeutta sosiaaliturvaan. Keskeisimmässä osassa päälukua on perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön sekä aktiivimallia koskevien perustuslakiasiantuntijoiden lausuntojen analyysi.

Viidennessä pääluvussa puolestaan keskitytään perustuslain 6 §:ssä säädettyjen yhdenvertaisuuden vaatimusten toteutumiseen aktiivimallissa. Huomion kohteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen erilaisten työttömien työnhakijoiden välillä. Pääluku etenee siten, että yhdenvertaisuuden yleisten periaatteiden jälkeen käsitellään sitä henkilöpiiriä, jonka aktiivisuuden seuraamisesta ollaan päätetty aktiivimallin valmistelussa luopua, minkä jälkeen käsitellään mahdollisesti muita epäedullisemmassa asemassa olevia työttömiä sekä yhdenvertaisuuden aluenäkökulmaa aktiivimallissa. Myös yhdenvertaisuuden tematiikkaa lähestytään eritoten perustuslakivaliokunnan käytännön ja asiantuntijalausuntojen pohjalta, minkä lisäksi päälukua on havainnollistettu aktiivimallista tähän mennessä saadulla tilastotiedolla.

Kuudes ja viimeinen pääluku kerää yhteen tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset ja työttömyysturvan aktiivimallin tutkijassa herättämät ajatukset. Luvussa myös pohditaan

mahdollisia näkökulmia ja tarpeita jatkotutkimukselle sekä arvioidaan sitä, missä määrin aktiivimalli ja sen valmistelu kuvastavat suomalaisen lainsäädäntöpolitiikan nykytilaa laajemmin.

2. AKTIIVIMALLI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN KONTEKSTISSA

2.1. Tärkeimmät käsitteet ja työttömyysturvajärjestelmämme perusrakenne

2.1.1. Yleiskäsitteet

Selkeyden ja yksitulkintaisuuden vuoksi tutkimuksessa käytetään yhdenmukaista terminologiaa työttömyysturvalain (1290/2002) kanssa. *Työttömäksi* katsotaan henkilö, joka ei ole työsuhteessa eikä työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään. Myös kokoaikaisesti lomautetut ja laissa säädetyllä tavalla osa-aikaisesti työskentelevät henkilöt katsotaan työttömiksi.³² *Pitkäaikaistyöttömäksi* työtön lasketaan sitten, kun hän on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään vuoden ajan.³³ *Työnhakijana* puolestaan pidetään henkilöä, joka on rekisteröity työnhakijaksi työhallinnon tietojärjestelmään ja joka on pitänyt työhakemuksensa lainmukaisesti voimassa työ- ja elinkeinotoimistossa. Lisäksi henkilön on tullut ilmoittaa posti-osoitteensa ja muut yhteystietonsa työ- ja elinkeinotoimistolle työtarjoajia ja muita yhteydenottoja varten.³⁴ (TTurvaL 2:1 §)

Työttömyysetuudella tarkoitetaan työttömyyspäivärahaa ja työmarkkinatukea, joista ensimmäinen jakautuu palkansaajalle ja yrittäjälle myönnettävään peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan (TTurvaL 1:5 §). Työttömyysetuuksien saamiselle on yleisiä edellytyksiä, jollaisia ovat työttömyysturvalain 2 luvun *työvoimapolitiittiset edellytykset*. Yleisesti ottaen etuutta voi saada vain kokoaikatyötä vailla oleva ja työtä hakeva työtön työnhakija, joka on työmarkkinoiden käytettävissä markkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin. Poikkeuksellisesti työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavat työnhakijat ovat oikeutettuja työttömyysetuuteen, vaikkeivat he hakisikaan kokoaikatyötä. Etuutta voidaan myöntää vain hakijalle, jolle ei ole työtä tarjolla tai jolle ei voida osoittaa koulutusta.³⁵

³² Koskinen 2010, s. 22–23.

³³ Tilastokeskus 16.8.2018.

³⁴ Koskinen 2010, s. 22–23.

³⁵ Koskinen 2010, s. 22–23.

2.1.2. Työttömyyspäivärahan jako ansiopäivärahaan ja peruspäivärahaan

Työttömyyspäiväraha myönnetään joko ansiopäivärahana tai peruspäivärahana. (TTurvaL 5:1 §) Jako näiden järjestelmien välillä on järjestetty siten, että ansiopäivärahaan on oikeutettu palkansaajakassassa vakuutetulla jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja on lisäksi vakuutettuna ollessaan täyttänyt työssäoloehdon. (TTurvaL 5:2 §) Ansiopäivärahajärjestelmä perustuu vapaaehtoisuuteen. Järjestelmä itsessään on lakisääteinen, mutta palkansaaja voi käyttää omaa harkintaansa siinä, haluaako hän vakuuttaa itsensä työttömyyskassassa.³⁶ Jos henkilö ei ole ollut vakuutettuna palkansaajakassassa mutta on kuitenkin täyttänyt työssäoloehdon, on hänellä oikeus peruspäivärahaan. (TTurvaL 5:2 §) Ansiopäivärahajärjestelmä mahdollistaa työntekijälle peruspäivärahaa korkeamman toimeentulon työttömyysajalle. Ansiopäivärahan perusteena pidetään palkkaa, jonka laskennan perusteena käytetään henkilön vakiintunutta palkkaa työttömyyttä edeltäneellä ajanjaksolla, jolla hän on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon (TTurvaL 6:4.1 §).

Sekä peruspäiväraha että ansiopäiväraha ovat kestoaltaan rajallisia, ja etuuden maksimikesto vaihtelee työttömän työnhakijan työttömyysjaksoa edeltävän työllisyshistorian mukaan. Etuuden enimmäiskesto on joko 300, 400 tai 500 työttömyyspäivää. (TTurvaL 6:7 §)

2.1.3. Työmarkkinatuki

Kaikilla työttömillä työnhakijoilla edellytykset työttömyyspäivärahan saamiselle eivät täyty. Sen sijaan *työmarkkinatukeen* on työttömyysturvalain 7 luvun 1 pykälän mukaan oikeus sellaisella työttömällä, joka ei täytä työssäoloehto, jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 pykälässä säädetyn enimmäisajan täyttymisen vuoksi ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Työmarkkinatuen yleistavoitteena onkin turvata työnhakuajan toimeentulo niille työttömille työnhakijoille, joilla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan joko sen enimmäisajan umpeutumisen tai työssäoloehdon täyttymättömyyden vuoksi.³⁷

³⁶ Arajärvi 2011, s. 160, Ylikännö 2017, s. 154.

³⁷ Arajärvi 2011, s. 166.

Mikäli työmarkkinatuki myönnetään täytenä, sen suuruus vastaa peruspäivärahan määrää. Siihen voi myös saada lapsikorostusta työttömyysturvalain 6 luvun 6 pykälän mukaisesti. (TTurvaL 4 §) Työmarkkinatuen voi saada korotettuna työllistymissuunnitelmassa tai työllistymissuunnitelmaa korvaavassa suunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta enintään 200 päivän ajan. (TTurvaL 5 §)

Työmarkkinatuen määrä on tarveharkintainen, ja henkilön saadessa myös omia tuloja sen täydestä määrästä tehdään laissa määrätyn prosenttiosuuden suuruiset vähennykset tulorajan ylitävältä osalta. Tuloraja ja vähennysprosentin suuruus puolestaan riippuvat etuuden saajan perhetilanteesta; perheellisellä tuloraja on korkeampi ja vähennysprosentti pienempi kuin yksinelävällä. (TTurvaL 7:7 §) Työmarkkinatuki on kestoaltaan rajoittamaton (TTurvaL 7:9 §).

2.1.4. Palkansaajan työssäoloehto

Yksi työttömyyspäivärahan saamisedellytys on palkansaajan työssäoloehdon täytyminen, josta säädetään työttömyysturvalain viidennen luvun 3 ja 4 pykälissä. Työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden eli tarkastelujakson aikana ollut vähintään 26 kalenteriviikkoa lain 4 pykälässä tarkoitetussa työssä. Tietyissä laissa määritellyissä tilanteissa työssäoloehdon tarkastelujaksoa voidaan pidentää, kuitenkin enintään seitsemän vuotta (TTurvaL 5:3 §). Työssäoloehdolla pyritään varmistamaan, että henkilön työssäolo on ollut vakiintunutta ennen työttömyyttä³⁸. Ehto on täytettävä uudelleen, jos henkilö on ilman hyväksyttävää syytä ollut poissa työmarkkinoilta yli kuusi kuukautta. (TTurvaL 5:10 §)

Jotta tehty työ luettaisiin henkilön työssäoloehtoon, sen on täytettävä tietyt edellytykset. (TTurvaL 5:4 §) Aktiivimallin kannalta työssäoloehtoon luettavaa työtä koskeva pykälä on tärkeä, sillä ehkä tärkein aktiivisuuden osoittamisen keino mallissa on työttömyysturvalain työssäoloehtoon luettavan työn tekeminen. (TTurvaL 6:3a.3 § ja TTurvaL 7:5a.3 §) Työssäoloehtoon luetaan ne kalenteriviikot, joina henkilö on ollut *vakuutusena* työssä, joka *täyttää myös työaika ja palkkaa koskevat edellytykset*. Kukin kalenteriviikko lasketaan työssäoloehtoon vain yhden kerran. (TTurvaL 5:4.1 §) Työssäoloehtoon luettavan työn yleissääntönä

³⁸ Arajärvi 2011, s. 160.

voidaan pitää sitä, että työssäoloehdot kerryttäväkseen työstä on saatava palkkaa.³⁹ Jotta työ lasketaan mukaan työssäoloehtoon, on palkan oltava työehtosopimuksen mukainen. Niissä tapauksissa, joissa alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa. (TTurvaL 5:4.3 §) Jos työnantaja on jättänyt sosiaaliturvamaksut, ennakonpidätyksen tai työntekijän palkan maksamatta, työssäoloehdon täyttymisen kannalta merkityksellistä on työntekijän vilpittömien mielen. Työssäoloehdot ei kerry, mikäli työntekijä ja työnantaja ovat yhteistuumin tietoisia työnantajavelvoitteiden laiminlyömisestä tai toisaalta silloin, jos he ovat yhdessä sopineet palkan maksamisesta ilman vastaavaa työsuoritusta.⁴⁰

Työajan puolesta työssäoloehdon edellytykset täyttyvät, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia tai kun jaksotyössä työehtosopimuksen mukainen säännöllinen työaika on tasoittumisjakson aikana keskimäärin yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Sellaista työaika, joka on säästetty työaikapankkiin, ei kuitenkaan lasketa mukaan työaikaan. (TTurvaL 5:4.2 §) Työssäoloehtoon ei lasketa työtä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa nostaessaan eikä työssäoloaika, jolta henkilölle on maksettu työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa. (TTurvaL 5:4.4 §)

2.1.5. Työllistymistä edistävät palvelut ja muu työvoimaviranomaisen järjestämä työllistymisedellytyksiä parantava palvelu tai toiminta

Aktiivisuusedellytystä voi kerryttää olemalla työllistymistä edistävissä palveluissa tai muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palveluissa tai toiminnassa. *Työllistymistä edistäviksi palveluiksi* katsotaan omaehtoinen opiskelu, maahanmuuttajan omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, työnhakuvalmennus ja uravalmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta. (TTurvaL 1:5.1 §:n 15 kohta) Näiden ohella aktiivisuusedellytystä kerryttää *muunlainen TE-toimiston järjestämä työllistymisedellytyksiä parantava palvelu tai toiminta*. Tällaiseksi toiminnaksi katsotaan esimerkiksi työhönvalmennus, ura- ja ammatinvalinnanohjaus sekä rekrytointikokeilu.⁴¹

³⁹ Arajärvi 2011, s. 161.

⁴⁰ Arajärvi 2011, s. 161.

⁴¹ TE-palvelut: Aktiivimalli - usein kysytyjä kysymyksiä.

2.2. Mikä on aktiivimalli? Työttömyysturvalain uusien lainkohtien sisältö

Aktiivimalli perustuu valtiosihteeri Martti Hetemäen kolmikantaisen työryhmän esitykseen, joka laati pääministeri Juha Sipilän toimeksiannosta esityksen työllisyyden lisäämiseksi, työllistymisen kannustavuuden lisäämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi. Työryhmän tavoitteisiin oli määrä päästä niin, että työllisten määrä nousee 8000 henkilöllä ja valtiontalouden kustannusvaikutus on neutraali. Uudistuksen tavoitteena on kannustaa työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan.⁴²

Aktiivimallin perusajatus on, että työttömyysetuutta maksetaan 65 maksupäivän jaksolta 4,65 prosentilla eli yhtä omavastuupäivää suuruudeltaan vastaavalla summalla alennettuna, mikäli henkilö ei ole edeltävän, 65 päivän tarkastelujakson aikana osoittanut aktiivisuuttaan riittävästi. Nykyisellään aktiivisuuden pystyy osoittamaan olemalla työssä laissa säädetyn määrän, ansaitsemalla yritystoiminnasta vastaavan tulon, olemalla viisi päivää työllistymistä edistävissä palvelussa, olemalla muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa taikka muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta tarkastelujakson aikana.⁴³

Jotta tehdyn työn katsotaan osoittavan aktiivisuutta mallin edellyttämällä tavalla, sen on oltava luonteeltaan työssäoloehdon täyttävää. Sen sijaan merkitystä ei ole sillä, minkä ammattialan työllä työtön osoittaa aktiivisuuttaan tai miten työnhakija saa tiedon avoimesta työpaikasta. Siten työtön voi vastaanottaa työtä myös oman pääasiallisen ammattitaitonsa ulkopuolelta, eikä merkitystä ole esimerkiksi sillä, onko työpaikka TE-keskuksen kautta välitetty, muissa kanavissa ilmoitettu vai piilotyöpaikka. Joustavuudella työnhakijan voi kasvattaa todennäköisyyksiään saada työpaikka ja välttää etuutensa madaltuminen.⁴⁴

Työssäoloehdon täyttävää työtä on tehtävä 65 päivän jaksolla yhteensä niin paljon, että mikäli sama määrä työtä olisi tehty yhden viikon aikana, se laskettaisiin mukaan työssäoloehdoton.⁴⁵

⁴² HE 124/2017 vp, s. 3, 5.

⁴³ HE 124/2017 vp, s. 3, 5–6, StVM 22/2017 vp, s. 5–6.

⁴⁴ HE 124/2017 vp, s. 6, 8.

⁴⁵ HE 124/2017 vp, s. 6.

Käytännössä tämä tarkoittaa 18 tunnin työskentelyä 65 päivän jaksolla.⁴⁶ Aktiivisuusedellytys täyttyy jo kolmella työpäivällä 65 maksupäivän aikana, joten mallin on ainakin tarkoitus kannustaa ottamaan vastaan lyhyitäkin sijaisuuksia tai määräaikaisuuksia.⁴⁷

Aktiivimallin soveltamisala ulottuu niin työmarkkinatuen, peruspäivärahan kuin ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajiin, eikä näin ollen mitään työttömyysetuustyyppiä ole rajattu mallin ulkopuolelle. Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat työttömyysetuuksien maksajina valvovat aktiivisuusvaatimuksen täyttämistä. Aktiivimallin soveltamisalan ulkopuolelle on käytännön- ja yhdenvertaisuussyistä suljettu tiettyjä, lailla säädettyjä ryhmiä, kuten omaishoitajat, perhehoitajat ja työkyvyttömyyspäätöstä odottavat.⁴⁸

Vastapainona ehdollisille leikkauksille etuuteen aktiivimalli myös vähensi työttömyysetuuden omavastuupäiviä kahdella päivällä tuen alkupäästä. Työttömyysetuutta maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana (TTurvaL 5:13 § ja 7:10 §). Aiemmin omavastuupäivien määrä oli seitsemän päivää.⁴⁹ Mallissa työttömyyden alun omavastuupäivien vähennys tavallaan siirtyy työttömyyden ajalle, jos työtön ei ole ollut riittävän aktiivinen mallin tarkoittamalla tavalla. Käytännössä työttömäksi jäädessään työtön odottaa työttömyysetuuksien maksun alkamista lyhyemmän aikaa, mutta sitä vastoin hänen työttömyysetuuttaan pienennetään myöhemmin määräaikaisesti, jos hän ei ole täyttänyt aktiivisuusedellytystä. Järjestely parantaa työttömyyden ensimmäisen kolmen kuukauden ajasta maksettavaa työttömyysturvaa, minkä jälkeen hänen etuustaso riippuu henkilön mallin määritelmän mukaisesta aktiivisuudesta⁵⁰.

Huhtikuun 2018 kehysriihessä aktiivimalliin kerrottiin tehtävän muutoksia vastauksena mallin saamaan kritiikkiin. Työttömien omaehtoisia opiskelumahdollisuuksia esitettiin parannettavaksi niin, että yli 24-vuotiaat saisivat mahdollisuuden opiskella päätoimistestikin työttömyysetuudella lyhytkestoisia opintoja, jotka parantavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat

⁴⁶ Esim. Aamulehti 4.1.2018.

⁴⁷ HE 124/2017 vp, s. 7.

⁴⁸ HE 124/2017 vp, s. 5, 14, 18–19, TE-palvelut: Aktiivimalli - usein kysytyjä kysymyksiä, StVM 22/2017 vp, s. 3.

⁴⁹ HE 124/2017 vp, s. 1, 23, 25.

⁵⁰ HE 124/2017 vp, s. 6.

yrittöimintää. Tällaiset opinnot kerryttäisivät jatkossa myös aktiivimallisissa tarkoitettua aktiivisuusedellytystä.⁵¹ Myöhemmin tarkennettiin, että nämä opinnot voivat kestää yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta.⁵² Tavoitteena oli saada muutokset voimaan 1.8.2018,⁵³ mutta tätä kirjoittaessa syyskuun lopulla esitys odottaa yhä substanssivaliokuntien mietintöä ja lausuntoa.⁵⁴

Kehysriihessä esitetty opiskelumahdollisuuksien laajentaminen työttömyysetuutta menettämättä on oma esityksensä, jolla paitsi aktiivimallista irrallisesti haluttiin lisätä 25 vuotta täyttäneiden työttömien mahdollisuutta opiskella lyhytaikaisesti työttömyysturvaa menettämättä, myös lisätä aktiivimallin saamassa kritiikissä peräänkuulutetun työttömän aktiivisuuden muotoja. Työttömän omaehtoisia opintoja, joita hallituksen esityksessä 59/2018 vp tarkoitetaan, voidaankin lukea aktiivisuusedellytykseen tietyin osin väljemmin edellytyksin kuin mitä työtön voi opiskella menettämättä työttömyysturvaansa. Aktiivisuutta kerryttäisivät tulevaisuudessa jo mainitut 25 vuotta täyttäneiden enintään kuusi kuukautta kestävätkin opinnot (ehdotettu TTurvaL 2:10 a §). Kuitenkin, työttömien yhdenvertaisen aseman turvaamiseksi opintojen kestosta riippumatta, aktiivisuusedellytys kertyy korkeintaan kuuden kuukauden ajalta myös silloin, kun työnhakijan *sivutoimisiin* opintoihin ei sovelleta uutta lainkohtaa esimerkiksi siksi, että opinnot kestävät yli kuusi kuukautta tai työttömälle on jo maksettu työttömyysetuutta uuden lainkohdan perusteella. Jos sivutoimisiin opintoihin ei sovelleta uutta työttömyysturvalain 2:10 a §:ää, opinnot osoittavat työnhakijan aktiivisuutta vastaavalla tavalla myös alle 25-vuotiaiden työnhakijoiden osalta.⁵⁵

Jollei ole kyse julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain tarkoittamista työttömyysetuudella tuetuista opinnoista, muiden kuin työttömyysturvalain uuden 2:10 a §:n mukaisten päätoimisten opintojen ajalta ei lähtökohtaisesti makseta työttömyysetuutta. Tämän vuoksi työttömyysturvalain 2:10 a §:n soveltamisalan ulkopuoliset päätoimiset opinnot eivät kerrytä aktiivisuutta. Työnhakijoita kannustetaan jatkossa päätoimisiin opintoihin kuitenkin niin, että aktiivimallin tarkastelujakso alkaa alusta eikä

⁵¹ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022, s. 34.

⁵² HE 59/2018 vp, s. 3.

⁵³ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022 s. 34, HE 59/2018 vp, s. 7.

⁵⁴ Eduskunnan verkkosivut, käsittelytiedot HE 59/2018 vp.

⁵⁵ HE 59/2018 vp, s. 5–6.

etuuden tasoa alenneta minimissään viiden päivän päätoimisten opintojen jälkeen. Tarkastelujakson alkaminen alusta ei tällöin edellytä, että työnhakija on yli 24-vuotias.⁵⁶

Edellytystä siitä, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa, on tarkoitus tulkita laajasti. Sekä julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten että muiden koulutuspalvelujen tuottajien järjestämät, tällaisiin opintoihin rinnastettavat opinnot katsotaan tämän edellytyksen täyttäväksi, jolloin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lähinnä selvästi harrastusluonteiset opinnot. TE-toimisto ilmoittaa työvoimapolitiisessa lausunnossa riittävät tiedot työnhakijan opinnoista aktiivisuuden seuraamista varten työttömyysetuuden maksajalle.⁵⁷

Omaehtoisten opintojen lisäksi aktiivimalliin aiotaan lisätä kolme uutta aktiivisuusedellytystä kerryttävän palvelun tai toiminnan tapaa. Jatkossa aktiivisuutta kerryttäisi sellainen työllistymistä tukeva valmennus ja muu toiminta, jonka järjestää ammattiliitto, ammattijärjestö, sellainen rekisteröity yhdistys, jossa on jäsenenä edellä mainittuja järjestöjä, kunta, työttömien keskusjärjestö taikka sen alueellinen yhdistys yksin tai yhteistyössä muun toimijan kanssa. Valmennuksella tarkoitetaan toimia, joihin voi sisältyä tai jotka voivat muodostua koulutuksellisista elementeistä, erottaen ne kuitenkin työttömyysturvalain 2:10 §:ssä tarkoitettusta opiskelusta. Järjestöt ja liitot päättävät sääntöjensä mukaisesti ja kunnat kunnallisessa päätöksentekomenettelyssä toiminnan aloittamisesta, ylläpidosta ja osallistujavalinnan tavasta. Toimintaa voidaan järjestää omana työnä tai hankkia palveluntuottajilta. Aktiivisuusedellytystä eivät kuitenkaan kerrytä osallistumismaksulliset edellä mainittujen järjestäjien palvelut eikä esimerkiksi työhyvinvointipalvelut tai -toiminta.⁵⁸

Myös osallistuminen työnantajan työsopimuslain (55/2001) 7:13 §:n perusteella tarjoamaan työllistymistä edistävään valmennukseen työsuhteen päättymisen jälkeen kerryttää jatkossa aktiivisuusedellytystä. Tällaista valmennusta on tarjottava tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanotulle työntekijälle, joka on ollut työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta. Lisäksi uudeksi aktiivisuuden kerryttämisen tavaksi lisätään niin kutsutut SIB-toimet eli valtion

⁵⁶ HE 59/2018 vp, s. 6.

⁵⁷ HE 59/2018 vp, s. 4, 6.

⁵⁸ STM/1923/2018, s. 1–3.

hankehallinnoijan kanssa tekemään sopimukseen perustuvat tulosperusteiset työllistämishankkeet. Asiallisesti ne ovat työllistymistä edistävää valmennusta ja koulutusta.⁵⁹

Aktiivimalli terminä kuulostaa varsin laajalta, mutta lainsäädännöllisessä mielessä se koostuu muutamasta muutoksesta ja lisäyksestä työttömyysturvalain pykäliin. Muutoksien ydin on kuudennen luvun 3 a ja seitsemännen luvun 5 a §:ssä, joissa säädetään *työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen maksamisesta alennettuna*. Tutkimuksen myöhemmän seurattavuuden vuoksi muutokset lakitekstissä käydään tässä yhteydessä läpi. Koska 6:3 a ja 7:5 a §:n sisältö on yksityiskohtia lukuun ottamatta identtinen, niitä käsitellään tässä esityksessä rinnakkain. Lainkohdat käydään läpi siten, kuin ne kuuluisivat ehdotettujen aktiivimalliin tehtävien muutosten tullessa voimaan. Osuudet, jotka eivät vielä tätä kirjoittaessa ole tulleet voimaan, on merkitty kursiivilla⁶⁰. Valitettavasti edellä käsitellyt palveluita koskevat laajennukset eivät ole mukana seuraavassa, koska niistä ei ole vielä tätä kirjoittaessa julkaistu esitystä lakitekstiksi.

Työttömyysturvan aktiivimalli:

Jos työn työnhakija ei ole ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa *tai hän ei ole opiskellut riittävästi* ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa yhteensä 65 päivältä, hänen työttömyyspäivärahansa tai työmarkkinatukensa maksetaan määrältään alennettuna seuraavalta 65 päivältä. (TTurvaL 6:3a.1 § ja TTurvaL 7:5a.1 §) Alentaminen tehdään työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen täyteen määrään ja sen suuruus on 4,65 prosenttia. (TTurvaL 6:3a.2 § ja TTurvaL 7:5a.2 §)

Jotta henkilön katsotaan olleen 65 päivän tarkastelujakson aikana riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa *taikka opiskelleen riittävästi*, hänen on tullut:

- 1) olla työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloeseen;
- 2) ansaita yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloeseen vaaditusta kuukausiansiosta;

⁵⁹ STM/1923/2018, s. 1, 4–5.

⁶⁰ Kursivoidut osuudet ovat pykäliin esitettyjä muutoksia esityksessä HE 59/2018 vp, s. 17–28.

3) olla viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa;

4) olla viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa;

5) olla viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä;

6) opiskellut viisi päivää opintoja, joita ei pidetä päätoimisina 2 luvun 10 §:n perusteella ja joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; samat opinnot otetaan kuitenkin huomioon enintään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen tai jaksotetun keston ajalta; tai

7) opiskellut viisi päivää ja saanut samalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella. (TTurvaL 6:3a.3 § ja TTurvaL 7:5a.3 §)

Työttömyyspäivärahan 65 päivän tarkastelujakso alkaa, kun henkilölle työssäoloehdon täyttymisen perusteella maksetaan ensimmäisen kerran työttömyyspäivärahaa. (TTL 6:3a.4 §) Työmarkkinatuen osalta ensimmäinen tarkastelujakso alkaa, kun henkilö alkaa saada työmarkkinatukea. (TTurvaL 7:5a.3 §) Näin ollen ainoa TTurvaL 6:3a § ja 7:5a §:en välinen on se, että työmarkkinatuen osalta aktiivisuuden tarkastelujakso alkaa *työmarkkinatuen* ensimmäisestä maksupäivästä, eikä työttömyyspäivärahan maksupäiviä oteta huomioon tarkastelussa. Työmarkkinatuki maksetaan siis ensimmäisen 65 päivän tarkastelujakson ajalta aina täytenä. (TTurvaL 7:5 a.4 §)⁶¹ Näin ollen alentaminen voi aikaisintaan alkaa neljännen työttömyyskuukauden alusta.⁶²

Ensimmäistä seuraavat tarkastelujaksot alkavat, kun edellinen tarkastelujakso päättyy. Tarkastelujakso alkaa alusta ja etuus maksetaan ilman edellä selitettyä 4,65 prosentin alentamista, kun henkilö palaa työttömyysetuuden saajaksi:

1) työllistyttyään kokoaikatyössä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan;

2) työllistyttyään päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan;

⁶¹ HE 124/2017 vp, s. 19.

⁶² HE 124/2017 vp, s. 6.

3) sen jälkeen kun hänen työttömyyspäivärahansa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella; ~~tai~~

4) vähintään viisi päivää yhdenjaksoisesti kestäneen 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun päätoimisen opiskelun jälkeen, jos samalta ajalta ei ole maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; tai

5) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määrääjän tai työssäolovelvoitteen jälkeen. (TTurvaL 6:3a.4 § ja TTurvaL 7:5a.4 §)

Henkilön työttömyysetuutta ei alenneta 4,65 prosentilla eikä hänen edellä selostetussa 3 momentissa tarkoitettua aktiivisuuttaan seurata, jos:

1) hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus;

2) hän työskentelee omais- tai perhehoitajana;

3) hän saa 4 luvun 7 §:ssä tarkoitettua työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta; tai

4) hänen yhdenjaksoinen työttömyyspäivärahan saantinsa kokoaikaisen lomautuksen tai lyhennetyin työviikon perusteella kestää alle 65 maksupäivää. (TTurvaL 6:3a.5 § ja TTurvaL 7:5a.5 §)

Ostavastuuajan lyhennys:

Työttömyysetuutta maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Työttömyyspäivärahan kohdalla omavastuu aika asetetaan kerran 6:7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti. (TTurvaL 5:13 § ja 7:10 §)

3. PERUSOIKEUKSIEN JA OIKEUSPERIAATTEIDEN MERKITYS

3.1. Sosiaaliturvaa koskevat oikeudet kansainvälisessä oikeudessa

Tärkeimpiä sosiaalisia oikeuksia vahvistavia kansainvälisiä sopimuksia ovat YK:n niin kutsuttu TSS-sopimus⁶³ sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja⁶⁴, jotka sisältävät myös säännökset oikeudesta sosiaaliturvaan. Kummatkin muodostavat velvoitteensa valtiolle eivätkä perusta yksilöille sellaisia oikeuksia, joihin nämä voisivat suoraan vedota tuomioistuimessa.⁶⁵ TSS-sopimuksen 9 artikla edellyttää lyhytsanaisesti, että ”sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna”, kun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla edellyttää muun muassa sitä, että sopimuspuolet sitoutuvat luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä tyydyttävällä tasolla, joka on vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämän tason mukainen. Sopimusvaltioiden tulisi sen mukaan myös pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmiensä tasoa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan oikeuksien toteutumista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea kahdesti, vuosina 2015 ja 2017, sosiaaliturvatuksien vähimmäistason riittämättömyydestä. Huomautusten mukaan alimpien etuuksien, mukaan lukien työttömyysturvan peruspäivärahan, taso Suomessa ei ole riittävä sosiaalisen peruskirjan edellytyksiin nähden.⁶⁶ Yliopistotutkija Pauli Rautiainen arvioi blogikirjoituksissaan huomautusten ja vastuuministeriön niihin kohdistaman kritiikin kuvaavan suomalaisen perusoikeuskulttuurin tämän päivän ongelmaa: haluttomuutta kiinnittää todellista huomiota perusoikeuksien toteutumiseen niin kaikkein heikko-osaisimpien yksilöiden kuin toisaalta koko perusoikeusjärjestelmän kannalta. Rautiaisen mukaan Suomen kiistävä asenne sosiaalisten

⁶³ Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus SopS 6/1976.

⁶⁴ Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 80/2002.

⁶⁵ Tuori 2011b, s. 714.

⁶⁶ Eskelinen & Pennanen 2018, s. 20–21, Huhtanen 2017, s. 70, Mikkola 2017, s. 52–53. Komitea on vuoden 2013 arvioissaan katsonut, että suomalaiseen tulotasoon suhteutettuna henkilön vähimmäistulorajan tulisi olla 909 euroa kuukaudessa. Köyhyysrajaksi kulloisessakin sopimusvaltiossa ymmärretään 50 prosenttia kyseisen maan kansalaisen käytettävissä olevista mediaanituloista. 11.2.2015 antamassaan ratkaisussa Finnish Society of Social Rights v. Finland (88/2012) komitea katsoi, että Suomi loukkaa tätä vähimmäistasoa sairauspäivä-, äitiyspäivä- ja kuntoutusrahan, takuueläkkeen sekä työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta. Komitea ei Ulkoministeriön vakuutteluista huolimatta vakuuttanut, että köyhyys tulisi torjuttuksi tukia täydentävien etuusjärjestelmien kautta.

oikeuksien komitean huomautuksiin on hälyttävä perus- ja ihmisoikeuskehityksemme näkökulmasta.⁶⁷ Aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin yhdellä virkkeellä, että esitys on sopusoinnussa kansainvälisten sopimusten sekä EU-lainsäädännön kanssa, eikä syvällisempää analyysia esityksestä löydy.⁶⁸ Tässä mielessä voidaan ajatella, ettei Suomen lainsäätäjään kohdistettu kritiikki ole täysin perusteetonta, sillä yhden lauseen viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin ja EU-oikeuteen on varsin vaatimatonta punnintaa. Toisaalta samat periaatteet tulevat arvioiduksi kotimaisten, hyvin samansisältöisten säännösten punninnan kautta.

Euroopan unionilla on oma perusoikeuskirjansa, joka sisältää myös sosiaalisia oikeuksia. Peruskirjan 34 artiklan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin muun muassa raskauden ja synnytyksen, sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen, vanhuuden sekä työpäivän menettämisen yhteydessä ja kunnioittaa tätä oikeutta. Oikeus tunnustetaan sellaisena kuin se on EU- ja kansallisissa lainsäädännöissä.⁶⁹ Perusoikeuskirja vaikuttaa suurimmaksi osaksi tulkinnallisesti. Unionin primaarioikeuden säännökset eivät kuitenkaan ole suomalaisen sosiaaliturvan kannalta järin keskeisiä, koska niihin liittyy vain vähän eksakteja, perusoikeusluonteisia säännöksiä. Lisäksi perusoikeuskirjaa sovelletaan etupäässä unionin toimielimiin ja jäsenmaihiin vain toissijaisesti niiden soveltaessa EU-oikeutta.⁷⁰ Sanotuista syistä johtuen tämäkin tutkimus keskittyy EU-näkökulman sijaan siihen, mitä Suomen perustuslaki (731/1999) sanoo sosiaalisista oikeuksista.

Suomen sosiaalisten perusoikeuksien ja EU-oikeuden konkreettisen yhteentörmäyksen riski on pienehkö, sillä sosiaalipolitiikka ei kuulu unionin toimialaan siinä mielessä kuin se Suomessa ymmärretään.⁷¹ Sosiaaliturvalainsäädäntö, mukaan lukien työttömyysturvalainsäädäntö, on siis siinä mielessä kansallista, ettei EU-oikeudessa puututa etuuksien saamisen edellytyksiin. Vapaan liikkuvuuden periaatteen turvaamiseksi unioni kuitenkin edellyttää, että sosiaaliturvalainsäädännön soveltamistilanteissa EU-kansalaisten on oltava samalla viivalla jäsenmaan omien kansalaisten kanssa.⁷² Edellä esitetyt seikat lienevät suurin syy siihen, miksei kansainvälisen

⁶⁷ Rautiainen 11.2.2015, Rautiainen 10.5.2017.

⁶⁸ HE 124/2017 vp, s. 2.

⁶⁹ Huhtanen 2017, s. 72.

⁷⁰ Arajärvi 2002, s. 421, Tuori 2011b, s. 715. Ks. tarkemmin Euroopan unionin perusoikeuskirja C 326/391.

⁷¹ Arajärvi 2002, s. 423, Tuori 2011b, s. 715. Euroopan unionilla on kyllä sosiaalipolitiikaksi kutsumiaan alueita, mutta termillä tarkoitetaan EU:n tasolla työelämän sääntelyä, työoikeutta, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymyksiä sekä Euroopan sosiaalirahaston toimintaa paremminkin kuin esimerkiksi sosiaaliturvaa koskevaa sääntelyä. Kattelus, Saari & Kari 2013 s. 18.

⁷² Aarnio et al 2003, s. 17–18. Kattelus, Saari & Kari 2013 s. 19, 23.

oikeuden lisäksi myöskään EU-oikeuden vaikutuksia ole aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä pohdittu syvällisesti: sille ei katsottu olevan syytä. Toisaalta muiden EU-kansalaisten yhdenvertaisuus työttömyysturvan nauttimisessa tulee taatuksi jo sillä, että sosiaaliturva Suomessa on ylipäätään asumis- eikä kansalaisuusperusteista⁷³, mikä liittyy myös yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuusperiaatetta myös maahanmuuttajien osalta puolestaan on puolustettu perustuslakivaliokunnassa ja sen nojalla valiokunta on esimerkiksi vuonna 2016 jopa käytännössä pysäyttänyt lakiesityksen, joka koski maahanmuuttajataustaisten työttömyysturvetuukien eriyttämistä ja heikentämistä kantaväestöön verrattuna.⁷⁴

3.2. Perusoikeudet lainsäädäntöprosessissa

Perustuslaki on otettava olennaisesti huomioon lainvalmistelun kaikissa vaiheissa, niin hanketta suunniteltaessa, vaihtoehtoja harkittaessa kuin yksityiskohtia pohdittaessakin.⁷⁵ Nykyaikaisen perusoikeusajattelun lähtökohtana on, että perusoikeuksien kuuluukin rajoittaa toimintavapautta, jonka puitteissa lainsäätäjät operoi.⁷⁶ Jollei näin olisi, lainsäädäntö olisi kestävämmällä tavalla alisteista kulloisenkin hallituksen poliittisille päämäärille ja samalla myös ailahtelevampaa ja riippuvaisempaa siitä, mitkä puolueet ovat hallitusvastuussa.

Kaikissa hallituksen esityksissä tulee omassa jaksossaan käsitellä ja selventää esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta.⁷⁷ Tässä yhteydessä tehdään yhteenvedon luonteinen esitys perustuslain kannalta relevanteista muutoksista sekä arvioidaan, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain mukaisia. Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt, että erityisesti laajojen ja monien perustuslain säännösten näkökulmasta merkityksellisten esitysten yhteydessä tulee tehdä huolellisesti ja laajasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin.⁷⁸ Aktiivimalli ei ainakaan muodollisesti tee näihin perusperiaatteisiin lainvalmistelullista

⁷³ Pylkkänen 2014, s. 20, Ylikännö 2017, s. 166.

⁷⁴ Lausunnossa PeVL 55/2016 vp valiokunta linjasi, että ehdotuksessa määriteltyjen maahanmuuttajataustaisten työttömien työnhakijoiden toimeentuloturvan tasoa ei voinut säätää muuta väestöä matalammaksi tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, koska PL 6.2 §:n mukaista hyväksyttävää syytä erottelulle ei oltu esitetty. Ponsiosassa valiokunta edellytti, että tavallisen lainsäätämisyksityksen käyttämiseksi valiokunnan huomautukset olisi otettava huomioon lakiesityksessä, mikä käytännössä pysäytti lakiesityksen etenemisen.

⁷⁵ Lainkirjoittajan opas, luku 3.3.

⁷⁶ Tuori 2007, s. 245–247.

⁷⁷ Lainkirjoittajan opas, luvut 3.3 ja 3.4.

⁷⁸ PeVL 41/2010 vp, s. 6.

poikkeusta, vaan sitä koskevassa hallituksen esityksessä 124/2017 vp on käsitelty perustuslain 6, 18 ja 19 pykälää sekä arvioitu perustuslakivaliokunnan aiempia linjauksia työttömyysturvan rajoituksista suhteessa näihin perustuslainkohtiin.⁷⁹ Myös perustuslakiasiantuntijoita on kuultu perustuslakivaliokunnassa normaaliin tapaan.⁸⁰ Se, onko aktiivimallissa huomioitu perustuslain vaatimukset riittävästi, näyttäisikin tässä valossa olevan paremminkin kysymys siitä, onko lainsäätäjän harkintavallan laajuus tulkittu oikeamittaiseksi kuin kysymys siitä, onko perustuslakipunnintaa ylipäänsä tehty. Vastaus jälkimmäiseen on nimittäin selkeästi myönteinen.

Suomalaisessa perusoikeuskeskustelussa on katsottu, että lähtökohtaisesti kaikilla perusoikeuksilla on niin sääntö- kuin periaateulottuvuus. Usein on esitetty, että juuri oikeusperiaateulottuvuus on vallitseva suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä.⁸¹ Perusoikeusargumenttien oikeuspoliittisesta luonteesta huolimatta voidaan katsoa, että perusoikeuksilla on myös harkintavaltaa rajoittavia vähimmäisvaatimuksen omaisia oikeusvaikutuksia lainsäätäjän työlle. Perusoikeuksien tarjoama suoja rajoittuu kuitenkin vain niillä suojattujen oikeushyvien vähimmäissuojaan. Oikeudet ja niitä vastaavat velvollisuudet määritellään sisällöllisesti lainsäädännöllä, mitä ilmaisee perusoikeussäännösten sanamuoto ”lailla säädetään”. Käytännössä perusoikeudet näyttäytynevät viimesijaisina lainsäätäjän harkintavallan rajoitteina siitä, mitä oikeutta tai etuutta yksilöltä ei ainakaan voida kieltää.⁸² Aktiivimallin tapauksessa kysymys perustuslain 19 §:n ydinalueesta voitaisiin muotoilla siten, voidaanko yksilöltä kieltää oikeus täyteen työttömyysturvaan, kun hänellä ei ole absoluuttisen tehokasta keinoa etuuden alenemisen välttämiseksi. Kuuluvatko sanotut tehokkaat keinot täysimääräisen etuuden saamiseksi perustuslain 19 §:n vähimmäissuojan piiriin?

Edellä esitetty näkökohta sosiaalisten perusoikeuksien ja niitä määrittelevän tavallisen lain kompleksisesta suhteesta näkyy mielestäni selkeästi aktiivimallia koskevissa arvioissa. On tunnistettu, että perustuslain 6 ja 19 pykälän oikeushyviä on kavennettu⁸³, ja varsinkin poliittisissa

⁷⁹ HE 124/2017 vp, s. 20 ss.

⁸⁰PeVL 45/2017 vp, s. 1. Asiassa on saatu lausunto STM:n neuvottelevalta virkamieheltä Marjaana Maisonlahdelta, TEM:n vanhemmalta hallitussihteeriltä Timo Melingiltä, professori Mikael Hidéniltä, professori Toomas Kotkakselta, professori Juha Lavapuroilta, professori Veli-Pekka Viljaselta sekä apulaisprofessori Janne Salmiselta.

⁸¹ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 38. Aiheesta yksityiskohtaisemmin Scheinin 1991, s. 29 ss ja Scheinin 2011, s. 819–825.

⁸² Rasilainen 2008, s. 735.

⁸³ HE 124/2017 vp, s. 20–22. Heikennyksien perusteena on PL 18.2 §:n mukainen julkisen vallan työllisyyden edistämismallisuus.

kannanotoissa nämä oikeuksien kavennukset on kärjistetty selkeiksi yhdenvertaisuus- ja sosiaaliturvaa koskevien perusoikeuksien loukkauksiksi.⁸⁴ Asiantuntijalausunnoissa on kuitenkin pidättäytytty kärjekkäistä perusoikeusloukkaussyytöksistä ja linjattu, että vaikka ehkä liikutaankin perustuslaillisesti osin ”harmaalla alueella”, ei perusoikeuksien vähimmäissuojaan ole kajottu.⁸⁵

Lainsäädäntöprosessissa on joskus haasteellista varmistua siitä, että lainsäätäjän positiivisten toimintavelvoitteiden toteutuminen tulee varmistetuksi.⁸⁶ Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö keskittyykin pääosin perusoikeuksien rajoitusten käsittelyyn, mikä tekee siitä jokseenkin sattumanvaraista ja pistemäistä. Perusoikeuksien ja tavallisen lainsäädännön heikkoa vuorovaikutusta, jossa alempi lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö määrittelevät myös perusoikeuksien sisältöä ja soveltamisalaa, olisikin syytä pohtia tarkemmin perusoikeusjärjestelmässämme, eikä vähiten juuri sosiaalisten oikeuksien yhteydessä. Näin siitäkin huolimatta, että perusoikeusajattelumme erääksi säännöksi on katsottu, ettei perusoikeuden sisältöä saisi päätellä sitä toteuttavasta lainsäädännöstä.⁸⁷ Myös aktiivimallin yhteydessä perusoikeuspunninta on selkeästi rajoitusten arvioinnista lähtevää, koska työttömyyden alun vähentyneistä omavastuupäivistä huolimatta uudistus on käsitetty pääsääntöisesti heikennyksenä. Juuri tästä syystä aktiivimallin kaltaisen lakihankkeen yhteydessä lieneekin hankalaa eheyttää perustuslain pistemäistä ratkaisukäytäntöä. Ongelmaa voisi kuitenkin yrittää lievittää heikon vuorovaikutuksen tarkoituksellisella analysoinnilla perustuslakivaliokunnassa sellaisten lakihankkeiden yhteydessä, joissa muutokset vaikuttavat sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen.

Heikon vuorovaikutuksen perusidea on, että tietyn aineellisen lainsäädännön hahmotetaan suojaavan tiettyä perusoikeutta ilman, että yhteyttä on todettu perustuslainkohdassa, sen esitöissä tai perustuslakivaliokunnan käytännössä. Perusoikeuden alaa määriteltäessä tunnistetaan tällöin tilanteita, joissa alemmalla lainsäädännöllä on konkretisoitu perusoikeutta ilman, että perusoikeusluttuvuuksia on arvioitu ennakolta. Tällöin alun perin perusoikeusarvioinnista irrallinen alempi lainsäädäntö voidaan lukea osaksi perusoikeusnormistoa. Sosiaaliset

⁸⁴ Ks. esim. Työttömien Keskusjärjestö ry 14.11.2017, s. 1–2, Uusi Suomi 8.12.2017 ja Eriävä mielipide 1 lausunnossa TyVL 10/2017 vp, s. 7–9.

⁸⁵ Esim. Viljanen 2017, s. 2–3, Kotkas 2017, Salminen 2017, s. 4.

⁸⁶ Viljanen 2011a, s. 845–846. Yksittäisten lakihankkeiden yhteydessä ei välttämättä ole resurssia arvioida, onko lainsäätäjät täyttäneet perustuslaista johtuvat velvoitteensa riittävän hyvin.

⁸⁷ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 46, 52, Viljanen 2013, s. 115.

perusoikeudet yksilön oikeuksina toteutetaankin pääosin tavallisen lainsäädännön kautta, jolloin niiden sisältöä on mahdoton hahmottaa tarkastelematta alemman asteista lainsäädäntöä. Tätä sosiaalisten perusoikeuksien konkretisoitumista laintasoisessa sääntelyssä on tarkasteltu perusoikeuksien toimeksiantovaikutuksen valossa, jolloin huomiota on kiinnitetty erityisesti perustuslain 19 §:n 2–4 momenteissa käytettyyn lakiviittausjärjestelmään. Ilman heikon vuorovaikutuksen oletusta on mahdotonta hahmottaa tietyn perusoikeuden toteutumisen kulloistakin tasoa, jota vasten esimerkiksi kyseisen perusoikeuden heikentämiskieltoa voitaisiin peilata.⁸⁸ Aktiivimallin perustuslaillisissa arvioissa on tarkasteltu alemman asteisessa lainsäädännössä määritellyjä työttömyysetuuksia ja niiden suuruutta, ja ilman tällaista substanssilainsäädännön linkittämistä perusoikeuksiin mallin perustuslaillinen arviointi olisikin käytännössä mahdotonta.

3.3. Perusoikeuksien rajoittamisperusteet ja keskinäinen punninta

Oikeustieteessä yleisinä perusoikeuksien rajoittamisperusteina pidetään ensinnäkin lakiperusteisuutta. Perusoikeuksia rajoittavaa toimivaltaa ei voida delegoida lakia alemmalle säädösta-solle. Tavallisella lailla ei voida säätää sellaisia rajoituksia, jotka ulottuvat perusoikeuden ytimeen. Kaikkien perusoikeutta koskevien rajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia, jolloin rajoituksen olennaisen sisällön on ilmentävä lain tekstistä. Rajoitusten on oltava hyväksyt-täviä esimerkiksi yhteiskunnallisen tarpeen nojalla, eivätkä ne missään oloissa voi olla laajempia kuin tavoitteen kannalta on välttämätöntä. Siksi rajoitus ei olekaan hyväksyttävä, jos sen tavoitteisiin olisi päästy vähäisemmällä puuttumisella. Kaikkiin perusoikeuksien rajoituksiin on lisäksi liitettävä riittävät oikeusturvakeinot. Rajoitukset eivät voi olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.⁸⁹ Aktiivimallin perustuslaillinen arvio hallituksen esityksessä ja perustuslakiasiantuntijoiden lausun-noissa pohjautuu pitkälti rajoitusperusteiden tarkastamiseen, minkä vuoksi rajoitusperusteiden merkitys ja käyttö on tärkeä ymmärtää aktiivimallin valmistelua ja toteutusta arvioitaessa.

⁸⁸ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 48–50. Ks. lisää sosiaalisten perusoikeuksien konkretisoitumisesta tavallisessa lainsäädännössä Huhtanen 2013, mm. s. 172–179, 191 ja Kotkas 2013, s. 119–120. Ks. tarkemmin heikennyskiellosta Rautiainen 2013. Lainsäätäjän positiivisen toimintavelvoitteen täyttäminen voi tulla arvioitavaksi, jos yksittäinen (tavallisen lain tasoinen) lakihanke heikentää jonkin perusoikeuden toteutumisen tasoa. Viljanen 2011a, s. 845.

⁸⁹ Arajärvi 2011, s. 48–49. Ks. perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä kattavasti Viljanen 2001 ja Viljanen 2011b, s. 144–163.

Perusoikeussäännökset suojaavat kunkin perusoikeuden *täysimääräistä käyttöä*. Kaikki täysimääräiseen käyttöön nähden rajoittavat lainsäädäntötoimet edellyttävät erityistä perustuslain edellyttämää sallimisperustetta sekä perustuslain säätämisyjärjestystä. Ei suinkaan ole selvää, miten tällainen perusoikeuden täysimääräinen käyttö määritellään.⁹⁰ Myös aktiivimallin teke-
missä rajoituksissa oikeuteen saada sosiaaliturvaa on kyse tästä: millainen on täysimääräinen oikeus saada sosiaaliturvaa tai täysimääräinen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, ja onko rajoituksille riittävät perustuslain edellyttämät sallimisperusteet?

Perusoikeuskontrolli Suomessa on ylipäätään pitkälti perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkastamista, jopa kokonaisvaltaisen arvioinnin kustannuksella. Perusoikeuskontrollissa on puutteita myös toisilleen rinnakkaisten perusoikeuksien keskinäissuhteiden arvioinnissa, ja näistä suhteista harvoin esitetään lakihankkeen, saati perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta merkittäviä huomioita.⁹¹ Aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä perustuslain 18 ja 19 pykälien vaikutusta ei ole niinkään käsitelty yhdessä, vaikka kumpikin on kyllä mainittu. Yhteisvaikutuksen arviointia on paremminkin perustuslakivaliokunnan ja -asiantuntijoiden lausunnoissa⁹². Aktiivimallin perustuslakikontrolli on siis ainakin jossain määrin onnistunut myös rinnakkain vaikuttavien perusoikeuksien arvioinnissa.

Usein ehdotetun perusoikeuden rajoituksen hyväksyttävyyсарviointi liittyy tilanteeseen, jossa kaksi perusoikeutta on kollisiossa ja mietitään lainsäätäjän toimivaltaa tehdä rajoituksia perusoikeuteen kollisiotilanteessa. Tällaisessa tilanteessa rajoittaminen voi olla laajempaa kuin ilman perusoikeuksien välistä kollisiotilannetta, koska toisen perusoikeuden edistäminen on verrattain vahva peruste rajoituksen tekemiselle.⁹³ Vaikka perustuslain 19 pykälän oikeuteen saada sosiaaliturvaa tehdäänkin aktiivimallissa ehdollisia kavennuksia työttömyyden pitkittyessä perustuslain 18 pykälän työllisyyden edistämisvelvoitteen nojalla, ei mallin yhteydessä ei voitane puhua kollisiotilanteesta puhtaimmillaan. Näin nähdäkseni siksi, että oikeutta sosiaaliturvaan ei ole ainoastaan heikennetty vaan sitä myös parannettiin työttömyyden alun lyhentyneellä omavastuujalla. Näin ollen aktiivimallin muutoksien vaikutukset työttömyysetuuteen

⁹⁰ Rasilainen 2008, s. 724, Viljanen 2001, s. 14, Huhtanen 2013, s. 176–177.

⁹¹ Neuvonen & Rautiainen 2013, s. 1025. Ks. lisäksi Huhtanen 2013, s. 179. Työttömyysturvaan tehtäviä rajoituksia on perustuslakivaliokunnan käytännössä punnittu hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökulmista ja useimmiten juuri PL 19.2 §:n ja PL 18.2 §:n yhteensovittamisen näkökulmasta. PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 50/2005 vp ja PeVL 2/2012 vp.

⁹² PeV 45/2017 vp, Viljanen 2017, s. 2–3, Kotkas 2017 s. 2, Salminen 2017, s. 3.

⁹³ Arajärvi 2011, s. 49.

ovat kahtalaiset. Lisäksi oikeus työttömyysturvaan ja työllisyyden edistämisvelvollisuus ovat nähdäkseni ikään kuin saman kolikon eri puolet, joiden on tarkoitus kehittää työllisyystilannetta yhdessä paremminkin kuin olla toisilleen vastakkaisia.

3.4. Työllisyyden edistämistä ja sosiaaliturvaa koskevien perusoikeuksien yhteensovittaminen

Aktiivimallia koskeva hallituksen esitys tunnistaa mallin perustuslaillisen yhteyden perustuslain 6, 18 ja 19 pykälissä säädettyihin yhdenvertaisuuteen, oikeuteen työhön ja elinkeinonvapauteen sekä oikeuteen saada sosiaaliturvaa.⁹⁴ Vaikutus ei kuitenkaan ole samanlainen kaikkiin edellä mainittuihin perusoikeuspykäliin, ja osa momenteista antaa aihetta syvällisempään oikeudelliseen pohdiskeluun. Edellä mainittujen perusoikeuksien yhteensovittaminen on keskeistä mallin perustuslaillisia vaikutuksia arvioitaessa.

Suomen perusoikeuskeskustelun jäsentävä ajatus on, että perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa kaikki perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti samanarvoisessa asemassa.⁹⁵ Niinpä perusoikeuksien yhtymätilanteen jäsentämisessä korostuu idea perusoikeusjärjestelmästä verkostona, jossa perusoikeussäännökset kytkeytyvät toisiinsa. Yksittäisen perusoikeuden sisällön tuntemuksen lisäksi on olennaista hahmottaa perusoikeuksien keskinäissuhteet ilman, että perusoikeudet asetettaisiin etukäteen ensisijaisuusjärjestykseen.⁹⁶ Niinpä aktiivimallinkaan perusoikeuslottuvuuksia ei voida tarkastella toisistaan irrallisina, vaan toisiaan täydentävinä ja keskinäisvaikutteisina.

Perustuslain 18.1 § muodostaa toimeentuloturvan kentässä tärkeän periaatteellisen lähtökohdan. Vapausoikeutena se säätää henkilön oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Sosiaaliturvaan se heijastaa vaikutuksensa välillisesti osoittamalla sen, että ensisijainen toimeentulon hankkimisen muoto on työelämässä toimiminen. Lainkohta korostaa yksilön vastuuta omasta ja perheensä toimeentulosta, ja se on tietyssä

⁹⁴ HE 124/2017 vp, s. 20–21.

⁹⁵ Neuvonen & Rautiainen 2013, s. 1012. Ks. lisää perusoikeusjärjestelmän luonteesta ja kokonaisuudesta esim. Karapuu 2011, Viljanen 2011b, s. 155 ja Tuori 2011a, s. 606.

⁹⁶ Neuvonen & Rautiainen 2013, s. 1012.

mielessä linkitetty perustuslain 19.1 §:n kanssa, jonka sanamuodon mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on sillä, ”joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa”.⁹⁷ Säännökset siis täydentävät toinen toisiaan.

Perustuslain 18.2 §:ssä julkiselle vallalle on asetettu velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.⁹⁸ Pykälän tavoitteena on eurooppalaisten vastineidensa tavoin vakaa työllisyystaso, korkea työllisyys sekä yksilön mahdollisuus ansaita elantonsa valitsemassaan ammatissa.⁹⁹ Työllisyysäännöksen keinovalikoima on jätetty lainsäätäjän harkittavaksi merkittävässä määrin.¹⁰⁰ Myös lainkohdan velvoittavuus on ymmärretty monella tapaa: 1990-luvun laman harjalla perustuslakivaliokunta puhui lainkohdasta ”yleisen ohjelma- luonteisena” ja ”enemmänkin poliittisluonteisena kuin juridisesti täsmällisesti velvoittavana”, ja ilmaisuista ”edistää” ja ”pyrkiä” voi tulkita, ettei lainsäätäjällä pitänyt täystyöllisyyden saavuttamista mahdollisena.¹⁰¹ Lainkohtaan on viitattu valiokunnassa usein¹⁰², mutta sen juridiseen velvoittavuuteen ei ole selkeää kannanottoa perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä.¹⁰³ Työllisyyden edistämismahdollisuuden juridisen velvoittavuuden epäselvyys tekee mahdolliseksi sen, että velvoittavuuden kokemus voi käytännössä vaihdella vaalikausittain. Esimerkiksi Sipilän hallituksen vaalikaudella 2015–2019 vaikuttaa siltä, että periaate otetaan ehkä kirjaimellisemmin kuin edeltäneinä vuosina.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslainkohta on (jo ennen aktiivimallia)¹⁰⁴ kiinteästi liitetty perustoimeentulon turvaa liittyvän 19.2 §:n punnintaan. Työllisyyden edistämiseen ja henkilön suhteellisen työmarkkina-aseman parantamiseen liittyviä toimenpiteitä on jo vanhastaan pidetty hyväksyttävänä rajoituksina toimeentulon turvalle tai sen saamiseksi asetettaville edellytyksille. Tällaisella soveltamiskäytännöllä korostetaan paitsi perustuslainkohtien muodostamaa kokonaisuutta, myös yksilön henkilökohtaisen vastuun ensisijaisuutta suhteessa

⁹⁷ Arajärvi 2002, s. 138, Arajärvi 2017, s. 69.

⁹⁸ Karapuu & Lavapuro 2011, s. 695, 699, PeVL 32/1992 vp s. 1–2.

⁹⁹ Perusoikeusuudistusta koskeva hallituksen esitys lainaa 18 pykälän osalta TSS-sopimuksen 6 artiklaa sekä Euroopan sosiaalista peruskirjaa. Arajärvi 2002, s. 170.

¹⁰⁰ HE 309/1993 vp, s. 68, TyVL 3/1994 vp, s. 2.

¹⁰¹ PeVL 32/1992 vp s. 1–2.

¹⁰² Perustuslain 18.2 §:ään on viitattu mm. lausunnoissa PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 32/1997 vp.

¹⁰³ Karapuu & Lavapuro 2011, s. 699–700.

¹⁰⁴ Kirjoittajan lisäys

yhteiskunnan takaamaan sosiaaliturvaan. Säännösten keskinäinen suhde asettaa lainsäätäjälle mahdollisuuden ja jossain määrin myös velvoitteen pyrkiä ensisijaisesti järjestämään talous- ja työllisyyspolitiikan keinoin ihmisten työllisyyttä tukevat olosuhteet perustoimeentulon turvan nauttimisen sijaan.¹⁰⁵ Sipilän hallituksen ohjelmassa tämä näkyy systemaattisena pyrkimyksenä poistaa kannustinloukkuja ja työllistymisen esteitä.¹⁰⁶ Nähdäkseni näitä pyrkimyksiä on myös edistetty melko selvästi järeämmin keinoin kuin mihin Suomessa on totuttu, mikä johtunee etupäässä vasemmistopuolueiden puuttumisesta hallituksesta.

Hallituksen esityksen mukaan aktiivimallilla onkin perustuslain 18.2 §:n työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen valossa ainoastaan myönteisiä vaikutuksia, sillä sen katsotaan olevan kannustava ja siten edistävän työllistymistä ja työllisyysjaksojen lyhentymistä.¹⁰⁷ Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että aktiivimalli ei ole ongelmallinen perustuslain 18.2 §:n näkökulmasta, vaan mahdolliset ongelmat liittyvät paremminkin perustuslain 19 ja 6 §:iin.¹⁰⁸

Arajärvi on jo vuoden 2002 väitöskirjassaan arvostellut perustuslakivaliokunnan harjoittamaa perustuslain 18.2 §:n työllistämisvelvoitteen ja 19.2 §:n perustoimeentulon turvan yhteensovittamista. Arajärven mukaan tuolloin ei ainakaan toistaiseksi ollut tehty sellaista valiokunnan ratkaisua, jossa perustuslain 18.2 §:llä olisi perusteltu suoranainen perustoimeentulon turvaan liittyvän oikeuden mitätöinti, mutta valiokunta oli hänen nähdäkseen useinkin perustellut lainkohdalla vain hyvin välillisesti työllistymistä edistäviä toimia. Arajärvi katsoi jo tuolloin, että perustuslakivaliokunta oli käynyt harmaan alueen rajoilla oikeuttaessaan perustoimeentulon turvan vastikkeellistamista perustuslain 18.2 §:llä. Hän tähdensi, ettei julkisen vallan työllistämisvelvoitetta saa käyttää vain perusturvan kiristämisen välineenä, vaan sen toteuttamisessa olisi hyödynnettävä myös positiivisesti kannustavia välineitä ja muunlaisia työllistämistä edistäviä toimenpiteitä.¹⁰⁹ Aktiivimallissa, tai ainakin sitä koskevassa keskustelussa, korostuu voimakkaasti mallin negatiiviset, velvoitteita lisäävät elementit työllisyyden edistämiseksi. Siitä

¹⁰⁵ Arajärvi 2002, s. 145, 172. Ks. myös Eide 2001, s. 23, Karapuu & Lavapuro 2011, s. 694–670, Tuori 2011b, s. 736 ja Huhtanen 2013, s. 179.

¹⁰⁶ Valtioneuvosto 29.5.2015.

¹⁰⁷ HE 124/2017 vp, s. 20.

¹⁰⁸ PeVL 45/2017 vp, s. 4.

¹⁰⁹ Arajärvi 2002, s. 426–427.

huolimatta myös positiivista kannustavuutta työllistymiseen on, kun työttömyysjakson alun omavastuupäiviä on vähemmän, jolloin lyhyidenkin työkeikkojen vastaanottaminen on kannustavampaa¹¹⁰.

3.5. Sosiaaliturvan yleiset opit ja oikeusperiaatteet

Sosiaalioikeudelle on tyypillistä sen nopea muuttuvuus, mitä heijastelee osaltaan myös perustuslakivaliokunnan runsas lausuntokäytäntö. Oikeudenalan yleiset opit ymmärretään nykyään eri tavoin kuin esimerkiksi perustuslakiuudistuksen aikaan vuonna 1995, minkä jälkeen sosiaaliturva on kokenut monia heikennyksiä. Runsa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on kuitenkin helpottanut perusoikeuksien tulkintaa sosiaalioikeuden alalla.¹¹¹

Sosiaalioikeudelliset periaatteet painottuvat järjestelmän eri tasoille. Siinä missä jotkin periaatteista soveltuvat *koko yhteiskunnan tasolla* tarkasteltaviksi ja ohjaavat ensisijaisesti lainsäätäjän toimintaa, toiset ovat spesifimmin tiettyä sosiaalipoliittista järjestelmää koskevia tai ohjaavat tulkintaa hallintoviranomaisessa *yksittäisen asiakkaan asian* käsittelyssä. Osa periaatteista toimii useilla tai jopa kaikilla sosiaalipoliittisten järjestelmien tasoilla. Esimerkiksi sellaiset tavoitteet kuin taloudellinen kasvu, aktiivinen työvoimapolitiikka, tasa-arvo ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ohjaavat tulkintaa niin yhteiskunnan kokonaisuuden kuin yksittäisten sosiaalipoliittisten järjestelmienkin tasolla. Sen sijaan osa periaatteista on niin sanottuja rakenneperiaatteita, joiden mukaan eri toimeentuloturvan järjestelmiä on mahdollista eritellä ryhmiin. Tällaisia periaatteita ovat muun muassa ansainta- ja tarveperiaatteet.¹¹²

Käsillä olevan tutkimuksen fokus on uuden lainsäädännön perustuslainmukaisuudessa. Pääasiallisen tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteena ovat koko yhteiskuntaa ja sosiaalipoliittisia järjestelmiä ohjaavat periaatteet ja tavoitteet, sillä tämänkaltaiset periaatteet korostuvat lainsäädäntötyössä¹¹³. Lainsäätäjän toimintaa ohjaavat siis esimerkiksi perusoikeudet¹¹⁴, ihmisoi-
keudet ja niiden lisäksi pragmaattisesti värityneet tavoitteet, jotka usein kytkeytyvät

¹¹⁰ HE 124/2017 vp, s. 5.

¹¹¹ Tuori & Kotkas 2016, s. XI.

¹¹² Tuori & Kotkas 2016, s. 189–190.

¹¹³ Tuori & Kotkas 2016, s. 190.

¹¹⁴ Ks. lisää sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista Tuori 2011b, s. 716–726.

sosiaalipolitiikan täytäntöönpanevien organisaatioiden toimivuuteen, taloudellisuuteen, taloudelliseen kasvuun ja tehokkuuteen.¹¹⁵

Monet sosiaalioikeudellisista oikeusperiaatteista ohjaavat etenkin yksilöitä koskevaa tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa päätöksentekoa, siis hallintoviranomaisia. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi hallinnon yleisperiaatteet eli yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet.¹¹⁶ Ensisijaisesti yksittäisen henkilön tapauksen tulkintaan soveltuvat oikeusperiaatteet eivät ole kaikista relevanteimpia tässä tutkimuksessa, jossa kärjistetysti pyritään selvittämään, kuinka hyvin lainsäätäjät on onnistunut työssään perustuslaillisessa mielessä. Kuitenkin jotkut yleis- ja oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus¹¹⁷, saavat tukea perusoikeussäännöksistä, jotka ovat lainsäätäjän toiminnassa erittäin keskeisiä reunaehtoja. On myös mahdotonta nähdä, että lainsäätäjät voisi milloinkaan ohittaa sellaisia yleisperiaatteita kuin suhteellisuus tai kohtuullisuus. Näiden periaatteiden toteutumista aktiivimallinkin yhteydessä on punnittu¹¹⁸. Toisekseen on huomattava, että työtömyysetuuksista päättäviä viranomaisia, aktiivimallin tapauksessa TE-keskusten ja etuuksien maksajien henkilöstöä, ohjaavilla periaatteilla on viranomaistoiminnan kautta heijastuva vaikutus siihen, kuinka mitään lainkohtaa käytännössä sovelletaan asiakkaan tilanteeseen. Tällä puolestaan voi olla välillisesti myös perusoikeusvaikutuksia.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ei ole määritelty yleisiä, koko sosiaalioikeuden alan kattavia oikeusperiaatteita.¹¹⁹ On syytä huomata, että oikeusperiaatteiden merkitys on hieman erilainen puhuttaessa toimeentuloturvalainsäädännöstä sosiaalioikeuden kokonaisuuden sijaan. Toimeentuloa turvaavassa lainsäädännössä etuuksien edellytykset, määrä ja sisältö on pääsääntöisesti täsmällisemmin määritelty kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa¹²⁰. Siksi oikeusperiaatteet eivät toimeentuloturvan alalla saa vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi sosiaalihuollossa.¹²¹ Toisaalta voidaan ajatella, että yleinen hyvän hallinnon sääntely oikeusperiaatteineen saa korostuneen merkityksen työttömän oikeusturvassa, koska työvoimahallinnon asiakkaan

¹¹⁵ Tuori & Kotkas 2016, s. 190–192.

¹¹⁶ Tuori & Kotkas 2016, s. 181, 184, Pajukoski 2012, s. 208, Mäenpää 2013, s. 145–146.

¹¹⁷ Tuori & Kotkas 2016, s. 192, Ojanen & Scheinin, 2011.

¹¹⁸ Ks. esim. Viljanen 2017, s. 3, Kotkas 2017, s. 3 ja Hidén 2017, s. 2.

¹¹⁹ Pajukoski 2006, s. 274.

¹²⁰ Tuori & Kotkas 2016, s. 210.

¹²¹ Tuori & Kotkas 2016, s. 210.

suojasta ole säädetty omaa lakiaan.¹²² Aktiivimallin tapauksessa niin TE-toimiston henkilökunnan kuin myös työttömyysetuuksien maksajien henkilöstön on noudatettava tällaista hyvän hallinnon sääntelyä.

Toimeentuloturvan alalla on mainittava sille ominaisesta, yksittäisten asiakkaiden tapauksien tasolla sovellettavasta oikeusperiaatteesta: asiakkaalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuudesta. Kelan ohjeistuksen mukaan rajatapauksissa valitaan asiakkaalle edullisin vaihtoehto. Periaate korostuu erityisesti tilanteissa, joissa päinvastainen tulkinta pudottaisi asiakkaan kokonaan etuusjärjestelmien ulkopuolelle. Tällä tulkinnallisella keinolla pyritään välttämään pirstaleisen toimeentulojärjestelmämme aiheuttama mahdollinen väliinputoaminen.¹²³ Kaksi kolmasosaa Kelan virkailijoista noudattaa kertomansa mukaan myönteisen tulkinnan periaatetta, jollei laista tai ohjeistuksesta löydy valmista ratkaisumallia tilanteeseen. Suurin osa jäljelle jäävästä kolmanneksesta ei osaa kertoa kantaansa, ja vain kaksi prosenttia tulkitsee säännöksiä asiakkaan kannalta kielteisesti. Periaatteesta ollaankin Kelassa hyvin tietoisia, ja sitä halutaan pääsääntöisesti noudattaa.¹²⁴ Näin pitäisi olla myös ratkaistaessa aktiivimallin soveltamisessa eteen tulevia, tulkinnallisesti epäselviä tilanteita.

Kuohuntaa aktiivimallin ympärillä on sen alkuvaiheissa aiheuttanut muun ohella se, ettei aktiivisuusedellytyksen täyttävien palveluiden kirjo ollut selvillä edes etuuden maksajille, saati työttömille itselleen. Erilaisten tarjolla olevien palveluiden kirjo yllätti lainsäätäjän, ja viranomaisissa riski tiettyjen epäselvien palveluiden osalta tässä vaiheessa sälytettiin työttömälle itselleen. Työttömille on kerrottu, että varmuus asiaan saadaan vasta, kun etuuden maksaja päättää, hyväksytäänkö tietty palvelu aktiivisuuden täyttämiseksi.¹²⁵ Tässä tilanteessa asiakkaalle myönteisen tulkinnan periaatteen pitäisi nähdäkseni saada työttömyyskassoissa ja Kelassa paljon painoarvoa. Asiakas on palveluihin osallistuessaan pyrkinyt aktiivisuuteen, joten asiakkaan kannalta kielteinen tulkinta epäselvässä tilanteessa olisi nähdäkseni kyseenalaista.

Toimeentuloturvan säännösten tulkinnassa voidaan ottaa huomioon myös koko yhteiskunnan tai tietyn sosiaalipoliittisen järjestelmän kannalta edullisia näkökohtia, jos lainsäädäntö vain edellyttää niiden huomioimista. Työttömyysturvalain toisessa luvussa on esimerkiksi lueteltu

¹²² Pajukoski 2013, s. 10.

¹²³ Tuori & Kotkas 2016, s. 211, Kela 17.12.2014, s. 1, Pajukoski 2012, s. 208, Pajukoski 2013, s. 11, Lavapuro et al 2016, s. 123.

¹²⁴ Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 213–215.

¹²⁵ Talouselämä 14.2.2018.

työttömyyspäivärahan saamiseksi vaadittavat ”yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset”.¹²⁶ Epäselvyyttä aiheuttavan työttömyysturvalain 6:3a.3 §:ssä tai 7:5a.3 §:ssä ei kuitenkaan ole mainintaa tällaisten näkökohtien huomioon ottamisesta, mikä sekään ei nähdäkseni puolla asiakkaalle myönteisen tulkinnan periaatteesta poikkeamista epäselvässä tilanteessa.

Kuten edellä on jo mainittu, sosiaaliturvan alalla oikeusperiaatteiden merkitys on verrattain vähäinen moniin muihin hallinto-oikeuden aloihin verrattuna. Lisäksi oikeusperiaatteiden voimassaolon osoittaminen on oikeussääntöjen voimassaoloa hankalampaa. Kun oikeussääntöön verrattavissa olevaa kirjattua tunnistamissääntöä ei ole olemassa, periaatteen pitäisi olla institutionalisoitunut.¹²⁷ Edellä mainittuja asiakkaalle myönteisen tulkinnan periaatetta ja kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatetta ei ole käsitelty oikeuskirjallisuudessa kovinkaan kattavasti. Tuorin ja Kotkaksen teoksen sekä Kelan soveltamisohjeiden¹²⁸ ohella sosiaaliturvan alan oikeusperiaatteista ei juuri löydy materiaalia sosiaalioikeuden teoksista tai artikkeleista, joskin yksittäisissä teoksissa on lyhyesti viitattu Tuorin määritelmään myönteisen tulkinnan ensisijaisuudesta¹²⁹. Institutionaalisen tuen nauttiminen voi näin ollen näiden periaatteiden osalta olla muiden oikeudenalojen periaatteisiin verrattuna hivenen heikompa, mutta toisaalta asiakkaalle myönteisen tulkinnan mainitseminen Kelan soveltamisohjeissa nähdäkseni selvästi vahvistaa sen tulkinnallista asemaa. Ainakin aktiivimallin soveltamiseen liittyvät epäselvyydet tarjoavat Kelalle ja työttömyyskassoille otollisen tilaisuuden soveltaa periaatetta. Kiinnostavaa olisikin jatkotutkimuksessa selvittää, kuinka tehokkaasti ja yhdenmukaisesti Kela ja eri työttömyyskassat ovat soveltaneet myönteisen tulkinnan periaatetta päättäessään aktiivisuusedellytykseen luettavista palveluista ratkaisukäytännössään. Uskoakseni tulkinnanvaraisuus ja epäselvyydet ylipäätään vähenevät sitä mukaa, kun aktiivimalli vakiintuu käyttöön.

¹²⁶ Tuori & Kotkas 2016, s. 211.

¹²⁷ Pajukoski 2006, s. 278.

¹²⁸ Kela 17.12.2014, s. 1.

¹²⁹ Esim. Arajärvi & Raitio 2007, s. 20.

4. AKTIIVIMALLI JA TYÖTTÖMÄN OIKEUS SOSIAALITURVAAN

4.1. Sosiaaliturvaperusoikeuden lähtökohdat aktiivimallissa

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (PL 19.1 §)

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (PL 19.2 §)

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään *vähimmäistoimeentulon turvasta*, joka on turvattu toimeentulotuella. Sitä maksetaan myös muiden tulonsiirtojen ohella silloin, kun perusturvaan kuuluvat etuudet eivät turvaa henkilön minimoitoimeentulon tasoa¹³⁰. Tutkimuksen rajallisuuden vuoksi toimeentulotukikysymykset jäävät tässä yhteydessä vain maininnan tasolle. Perustuslain 19.2 §:ssä sen sijaan säädetään elämäntilanteista, joissa henkilön edellytykset elättää itseään ovat tyypillisesti madaltuneet ja joiden perusteella julkisen vallan on järjestettävä henkilölle *perustoimeentulon turva*¹³¹. Sen määrittelemän toimeentulon turvan on katsottu merkitsevän kattavampaa turvan tasoa kuin perustuslain 19.1 §:n takaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.¹³² Perustuslakivaliokunnan mukaan työttömän peruspäiväraha, samansuuruinen ansiopäivärahan perusosa ja työmarkkinatuki ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä.¹³³ Muita perusturvaan kuuluvia etuuksia ovat kansaneläke, yleinen perhe-eläke, opintoraha, asumistuki sekä sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat ja vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat.¹³⁴

Perustuslain 19.2 § on julkiselle vallalle osoitettu perustuslaillinen toimeksiantosäännös. Se ei sellaisenaan luo yksilölle subjektiivista oikeutta etuuksiin pykälän mainitsemien

¹³⁰ Eskelinen & Pennanen 2018, s. 17.

¹³¹ Arajärvi 2011, s. 53, Tuori 2011b, s. 735.

¹³² Esim. PeVL 25/2013 vp, s. 2.

¹³³ PeVL 25/2013 vp.

¹³⁴ Eskelinen & Pennanen 2018, s. 17.

elämäntilanteiden kohdatessa, mutta se velvoittaa lainsäätäjän huolehtimaan, että subjektiivinen oikeus perustoimeentulon turvaan järjestetään tavallisella lainsäädännöllä.¹³⁵ Tämän toimeksiantosäännöksen riittävä huomioon ottaminen onkin eräs keskeisimmistä perustuslaillinen kysymys aktiivimallia arvioitaessa.

4.2. Sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskielto ja sen soveltuminen aktiivimalliin

Eräs TSS-oikeuksiin liitetty ulottuvuus on niiden heikennyskielto. Sosiaaliset perusoikeudet ymmärretään dynaamiseksi kokonaisuudeksi, joiden osalta pyritään sosiaaliturvajärjestelmän nousujohteiseen kehittämiseen. Heikennyskielto voidaan ymmärtää toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi: jos perusoikeus edellyttää sosiaaliturvan kehittämistä määrätylle tasolle, ei sen heikentäminen alle tämän tason ole mahdollista.¹³⁶ Aktiivimallin osalta olennaista on hahmottaa, onko siinä ylipäättään kyse sosiaaliturvan heikentämisestä ja jos on, onko heikennys ulottunut tietyn, oikeuden minimitasoksi katsottavan tason alapuolelle. Omavastuupäivien vähennyksen myötä aktiivimalli on turvan tason parannus uusille työttömille, jotka työllistyvät nopeasti – jo varsin pian työttömyyden pitkittyessä se kuitenkin näyttäytyy heikennyksenä.

Heikennyskiellossa on kysymys perusoikeuden sisältöön puuttumisesta kuitenkin sen ulottuvuuksiin puuttumatta, siis esimerkiksi oikeuden rahamääräisestä alentamisesta. Näin ollen se voidaan erottaa perusoikeuden rajoittamisesta, jossa on nimenomaan kyse oikeuden ulottuvuuteen puuttumisesta, kuten sen voimassaolon kaventamisesta tiettyjen edellytyksien täytyessä. Käytännössä näiden kahden raja on kuitenkin häilyvä.¹³⁷ Tämän linjanvedon mukaan ymmärrettynä aktiivimallin yhteydessä puhutaan perusoikeuden rahamääräisestä heikentämisestä, joka ei kuitenkaan ole automaattista ja joka ei koske ”aktiivisia” etuudensaajia. Ulottuvuuksien häilyvyys näkyy siis aktiivimallista puhuttaessa. Kyseessä on ikään kuin rajoitettuun, aktiivisuusehdon täyttämättä jättäneeseen henkilöpiiriin kohdistuva heikennys.

Heikennyskielto on useimmiten noussut esiin julkisen talouden rahoitusvaikeuksien yhteydessä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä arvioitiin sosiaaliturvan heikennyskiellon ja

¹³⁵ Arajärvi 2011 s. 53, Tuori 2011b, s. 732.

¹³⁶ Arajärvi 2011 s. 47, Tuori 2011b, s. 718–719, Huhtanen 2013, s. 164–165.

¹³⁷ Arajärvi 2002, s. 108.

taloudellisten olosuhteiden yhteyttä ja todettiin, että sosiaaliturvan kehittäminen taloudellisten voimavarojen mukaisesti on perustuslaillisessa mielessä mahdollista.¹³⁸ Aktiivimallissa ei ainakaan paperilla ole kyse sopeutustoimesta, vaan sitä on perusteltu työntekoon kannustamisella.¹³⁹ Kannustavuusvaikutusta on kuitenkin kyseenalaistettu ja mallin on kritisoitu olevan tosiasiallisesti etuuden leikkaus, siis heikennys.¹⁴⁰ Vaikutelmaa on osaltaan vahvistanut Kelan julkaisema data, jonka mukaan ensimmäisellä tarkastelujaksolla vain noin puolet työttömistä onnistui täyttämään aktiivisuusehdon.¹⁴¹ Sitten toisen tarkastelujakson aikana osuus oli noussut 65 prosentin tuntumaan.¹⁴² Joka tapauksessa aktiivimalli alentaa työttömyysetuutta yli kolmannekselta etuudensaajia, joten perusoikeuksien heikentämiskieltoa on syytä tarkastella.

Suomessa heikennyskielto tulee perusoikeusjärjestelmän tasolle perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden kautta (PL 22 §). Lainsäätäjän vuoden 1993 kannan mukaan pykälä velvoittaa julkista valtaa ryhtymään perusoikeuksia aineellisesti turvaaviin toimiin, mikä voidaan toteuttaa esimerkiksi perusoikeuksien käyttämisestä turvaavalla ja täsmentävällä lainsäädännöllä ja taloudellisten resurssien kohdentamisella.¹⁴³ Perustuslaissa ei kuitenkaan ole eksplisiittistä, yleistä perusoikeuksien kehittämismuutoksen velvollisuutta.¹⁴⁴ Sosiaalisten perusoikeuksien osalta olisi kuitenkin nähdäkseni kestävämpää edellyttää, että oikeuksien tasoa jatkuvasti parannettaisiin, kun esimerkiksi huoltosuhde Suomessa on heikkenemään päin.

Muun muassa Veli-Pekka Viljanen ja Pauli Rautiainen ovat katsoneet, että sosiaalisten perusoikeuksien tason olennainen heikentäminen voidaan suurelta osin rinnastaa vapausoikeusmuutosten perusoikeuksien rajoittamiseen. Näin ajateltuna oikeuden heikentämisen perustuslainmukaisuusarvioinnissa voidaan soveltuvin osin käyttää varsinaisten perusoikeusrajoitusten kanssa samantyyppisiä arviointiperusteita, kuten hyväksyttävyyden tai heikennyksen suuruuden arviointia.¹⁴⁵ Vaikka rajoitusedellytyksistä muodostaisikin lähtökohdan heikennyksen perustuslainmukaisuuden arvioinnille, oikeuksien heikentäminen ja rajoittaminen liittyvät

¹³⁸ HE 309/1993 vp, s. 10, 35, Tuori 2011b, s. 719.

¹³⁹ HE 124/2017 vp.

¹⁴⁰ Esim. YLE 28.3.2018.

¹⁴¹ Kela 5.4.2018.

¹⁴² Kela 14.8.2018b.

¹⁴³ HE 309/1993 vp, s. 75.

¹⁴⁴ Arajärvi 2002, s. 105. Myöskään Euroopan sosiaalinen peruskirja ei tällaista sisällä, vaikkakin sen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat ylläpitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tietyllä minimitasolla ja pyrkivät sen asteittaiseen parantamiseen korkeammalle tasolle.

¹⁴⁵ Rautiainen 2013, s. 265, Viljanen 2011b, s. 140–141, Tuori 2011b, s. 719.

eriluonteisiin perusoikeusvelvoitteisiin, jolloin heikentämisen erityiskysymyksiin ei rajoitusedellytystensä täysin voida vastata.¹⁴⁶ Tästä huolimatta lähes kaikki aktiivimallin ehdolliseen heikennykseen liittyvät perustuslailliset arviot lähestyvät heikennystä yleisten rajoitusedellytysten kautta, kuten rajoituksen perusteiden hyväksyttävyyttä arvioiden.

Perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen sisältyy tietty vähimmäistaso, jonka alle perusoikeuden toteutumisen tasoa ei tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voida laskea. Sääntöluonteinen perusoikeuden ydinalueen suojaamisvelvoite edellyttää valtiolta toimenpiteitä, joilla perusoikeuden aineellisoikeudellinen sisältö toteutuu sellaisella minimitasolla, jonka alle valtio ei saa missään tapauksessa kajota.¹⁴⁷ Perusoikeuksien minimitason sisällöstä ei ole systemaattista kuvausta, ja lähinnä subjektiivisten perusoikeuksien, kuten oikeuden välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §), minimitason sisällöstä on edes jokseenkin selkeä kokonais käsitys. Muiden perusoikeuksien osalta vähimmäistaso on suurelta osin jäsentymätön.¹⁴⁸ Ongelmallisenä voidaan pitää perustuslakivaliokunnan kannanottoja, joissa toimeentuloturvan heikentämistä tai rajoittamista perustellaan sillä, että muutos katsotaan vähäiseksi. Ongelmallinen tällainen lausunto on nimenomaan silloin, jos samalla ei ole tutkittu, siirrytäänkö vähäisillä muutoksilla pikkuhiljaa turvan minimitason alle, toisin sanoen aletaanko puuttua jo oikeuden ydinalueeseen.¹⁴⁹ Aktiivimallia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 45/2017 vp vähimmäissuojan loukkaamisen mahdollisuutta tai etuuden 4,65 prosentin alentamisen suhteellisuutta ei käsitellä lainkaan, vaan valiokunnan huomio on muissa asioissa. Tällainen lausunto ei palvele heikennyskiellon merkityksen arvioimista nähdäkseni yhtään sen enempää kuin ne lausunnot, joissa ylimalkaisesti todetaan heikennyksen olevan vähäinen.

Hallituksen esityksessä perustellaan työttömyysetuuden madaltamisen mahdollisuutta perustuslakivaliokunnan aiemmalla käytännöllä, joka lähtee taloudellisiin voimavaroihin liittyvistä näkökohdista:

¹⁴⁶ Rautiainen 2013, s. 265.

¹⁴⁷ Rautiainen 2013, s. 267, StVL 5/1994, s. 4, Bilchitz 2003, s. 12.

¹⁴⁸ Viljanen 2001, s. 237–248.

¹⁴⁹ Rautiainen 2013, s. 269, 271–272. Myös Huhtanen on kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuden minimisuojaan määrittelyyn sijaan perustuslakivaliokunta on käsitellyt heikennyksiä korostetun tapauskohtaisesti ja perustellut heikennyksiä sallivia lausuntojaan osin vajavaisesti. Huhtanen 2013, s. 176, 190. Ks. lisäksi esim. PeVL 16/1996 vp, s. 2–3, jossa valiokunta katsoi, että työttömyysetuuden omavastuuajan pidentäminen kahdella päivällä oli heikennyksenä niin vähämerkityksinen, ettei se muodostanut perustuslaillista ongelmaa. Huhtanen 2013, s. 176, 190.

”Perustuslakivaliokunta on työttömyysajan etuuksiin liittyen viimeksi lausunnossaan (PeVL 55/2016 vp, s. 4) todennut työttömyysetuuksien kohdalla seuraavasti: ”Valiokunnan aiemman käytännön valossa ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei näin ollen siinänsä liity myöskään siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään. Sosiaaliturvaa voidaan perustuslain esitöiden valossa suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti, mikä vaikuttaa lainsäätäjälle perustuslaista asettuvien toimintavelvoitteiden arviointiin (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). ””¹⁵⁰

Hallitus katsoi, että työttömyysturvan tason ehdollinen aleneminen on perustuslainmukainen, sillä alennettunakin työmarkkinatuen ja peruspäivärahan taso, 664,59 euroa kuukaudessa vuonna 2017, ylitti perustuslain 19.1 §:ssä säädetyn vähimmäistoimeentulon tason (perustoimeentulotuki yksin asuvalla 487,89 euroa/kuukausi). Näin ollen hallitus katsoi, ettei aktiivimalli vaikuta perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien kattavuuteen, muodosta väliinputoajaryhmiä perustoimeentuloturvaan tai heikennä työttömyyden aikaista perustoimeentuloa siten, että se olisi ristiriidassa perustuslain 19.2 §:n kanssa.¹⁵¹ Hallitus on siis tyytynyt pitkälti samanlaiseen, oikeuskirjallisuudessa arvosteltuun argumentaatioon olennaisuuskynnyksen ylittymättömyydessä kuin perustuslakivaliokunta aiemmassa käytännössään.

Heikennyskieltoa koskevissa pohdinnoissa on katsottu, että mikäli perusoikeussäännös ei sido TSS-oikeuden toteutumista tietylle tasolle vaan viittaa paremminkin järjestelmän jatkuvan kehittämisen vaatimukseen, voitaisiin jopa argumentoida kaikkien heikennysten kiellon puolesta.¹⁵² Perustuslain 19.2 § ei sanamuodossaan vaadi sosiaaliturvaetuuksien jatkuvaa kehittämistä. Nähdäkseni olisikin täysin mahdoton ajatus, ettei mitään heikennyksiä 19.2 §:n turvaamiin sosiaalisiin etuuksiin voitaisi tehdä. Esimerkiksi mainittu 4,65 prosentin alentaminen etuuteen¹⁵³ ei nähdäkseni vakavasti uhkaa etuudensaajan taloutta tai ole kohtuuton. Toki se olisi heikennyksenä merkittävä, jos se olisi valtiontaloudellisista syistä tehtävä ”normaali”

¹⁵⁰ HE 124/2017 vp, s. 21, PeVL 55/2016 vp, s. 4, PeVM 25/1994 vp, s. 10.

¹⁵¹ HE 124/2017 vp, s. 21. Vuoden 2018 vastaavat määrät ovat työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta keskimäärin 697 e/kk ja perustoimeentulotuen osalta 491,21 e/kk. Kela 23.8.2018a ja Kela 23.8.2018b.

¹⁵² Tuori 2011b, s. 718, Arajärvi 2011, s. 47, Huhtanen 2013, s. 164–165, Huhtanen 2017, s. 66.

¹⁵³ Madaltamisen vaikutus (korotusosattoman) peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajalle on noin 32,40 euroa kuukaudessa ja ansiopäivärahaa saavalla keskimäärin 66 euroa kuukaudessa. HE 124/2017 vp, s. 7.

sopeutustoimenpide. Jos ja kun alentamisella pyritään johonkin lopputulokseen, siis etuudensaajan käyttäytymisen ohjaamiseen, alentaminen ei kuitenkaan voi olla täysin mitätönkään.

Kiinteää vähimmäissummaa perustuslain 19.2 §:n turvaamille etuuksille ollaan lain esitöissä ja lausunnoissa vältetty määrittelemästä, ja ratkaisevaa on ollut vain, että ”toimeentulon lakisääteinen perusturva” toteutuu. Ennen perusoikeusuudistusta sitä turvaavien sosiaalietuuksien minimitaso oli sidottu kansaneläkkeen täyteen määrään.¹⁵⁴ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sosiaalivakuutuksessa vakiintuneen tulkinnan mukaan *palkkatason* olennaisesta muutoksesta voidaan puhua vähintään viiden prosentin suuruisten muutosten kohdalla.¹⁵⁵ Linjaus on lakisääteisen perusturvan ajalta, mutta se ei ainakaan Pentti Arajärven tulkinnan mukaan ole periaatteessa kannanottona riippuvainen siitä.¹⁵⁶ Jos aktiivimallia suhteutettaisiin tähän linjanvetoon, ei 4,65 prosentin pudotus tuen määrässä siis toteutuessaankaan olisi ”olennainen”. Nähdäkseni olennaisuuden numeerinen linjaaminen ei ylipäätään ole edes mahdollista, kun otetaan huomioon, että olennaisuus riippuu kulloisenkin elämäntilanteen kokonaistulotasosta.

Suomalaisten perusoikeuksien pääsääntöisen periaatetyyppisyyden vuoksi perusoikeuden heikennyskielto on juridiselta luonteeltaan ensisijaisesti optimointikäsky, joka väistyy vastakkaisen suuntaisen painavamman periaatteen kohdatessaan. Tilanteissa, joissa heikennyskielto liittyy sääntötyyppiseen ehdottomaan toteuttamisvelvoitteeseen, on se silti itsessäänkin ymmärrettävä sääntötyyppiseksi käskyksi. Perusoikeuden toteutumistasoa on sekä toteuttamisvelvoitteen että heikennyskiellon osalta tarkasteltava yleisesti, jolloin heikennyskielto ei estä yksittäisiin henkilöihin vaikuttavia mutta yleisesti vähämerkityksiä tai toteutettavien muutosten kokonaistasolla kompensoitavia heikennyksiä.¹⁵⁷ Kun aktiivimallia tarkastellaan edellä sanotulla tavalla yleisesti, myös heikennyskiellon toteutuminen näyttäytyy positiivisemmassa valossa. Työttömyyden alun kahdella päivällä lyhentynyt omavastuu-aika ennen työttömyysetuuden maksun alkua kompensoi ”leikkauksen” kokonaistuntuvuutta henkilöillä, joilla työttömyys ei jatku kovinkaan kauaa. Toimeentulotuen korotus kompensoi tuen alennusta osalla

¹⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 70–71, Tuori 2011b, s. 739–740.

¹⁵⁵ PeVL 16/1994 vp, s. 2.

¹⁵⁶ Arajärvi 2002, s. 250.

¹⁵⁷ Rautiainen 2013, s. 267, 275. Ks. lisäksi Karapuu & Lavapuro 2011, s. 699. 1980-luvulla lainsäätäjät tulkitsevat kehittämisvelvollisuudesta seuraavaa heikennyskieltoa hieman myöhempää tulkintalinjaa tiukemmin. Esimerkiksi työllistämismääräyksiä koskien valiokunta ei tuolloinkaan katsonut yksittäisen laissa olevan järjestelyn heikentämistä kielletyksi, vaan heikentämiskiello koski nimenomaan kokonaisvaikutuksen heikentämistä. Ratkaisevaa oli arvioida uudistuksien vaikutuksia työttömien asemaan kokonaisuutena.

etuudensaajista, vaikkei tätä seikkaa lainsäätäjän tahtotilaksi voidakaan kuvailla¹⁵⁸. Kolmanneksi, jos aktiivimalli onnistuu tavoitteessaan lisätä työllisyyttä, toimeentulon taso yleisellä tasolla nousee, ei laske.

Heikennyksien arviointiin liittyy suhteellisuuden arvioinnin ohella myös niiden perusteiden hyväksyttävyyden arviointi. Aktiivimallin tapauksessa hyväksyttävän syyn vaatimus vaikuttaisi olevan yksiselitteisesti kunnossa. Juha Lavapuron mukaan aktiivimallissa ei ensisijaisesti ole kyse talouden tilan kohentamisesta työttömyysturvamenoja leikkaamalla, vaikka sillä välillisesti lienee myös sen kaltaisia päämääriä¹⁵⁹. Hallituksen esityksen suora tavoite on perustuslain 18 §:n 2 momenttiin liittyvä velvoite edistää työllistymistä ja lyhentää työttömyysjaksoja, mikä on yleisesti ottaen perustuslain kannalta hyväksyttävä tavoite. Paremminkin kyse on siitä, voidaanko etuuden ennallaan säilymiselle asetettuja ehtoja pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin sallimina.¹⁶⁰

Aktiivimallin työllisyysvaikutusten etukäteinen arviointi oli vuonna 2017 ”erittäin vaikeaa”. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin mallin parantavan julkistalouden tilaa sekä aktiivoidessaan työttömiä nykyistä enemmän että silloin, kun se ei vaikuta työttömien aktiivisuuteen ja leikkaa työttömyysturvamenoja.¹⁶¹ Poiminnat viittaavat epävarmuuteen siitä, kuinka hyvin mallin keinot vastaavat kirjattuja tavoitteita ja mikä merkitys hankkeessa on julkisen talouden säästösyillä. Mikael Hidénin näkemyksen mukaan alkuperäisessä mallissa ei ollut perustuslainmukaisuusongelmaa näiden epävarmuustekijöiden vuoksi, vaikka heikennysperusteiden hyväksyttävyys onkin relevantti kysymys. Hidénin mukaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu väkisin myös jonkin suuruinen epävarmuus asetettuihin tavoitteisiin pääsemisessä.¹⁶² Epävarmuustekijöihin, samoin kuin yhdenvertaisuuskysymyksiin, ollaan jatkuvasti hankkimassa tutkimustietoa.¹⁶³ Tiettyihin ihmisryhmiin kohdistuvia heikennyksiä onkin

¹⁵⁸ StVM 22/2017 vp, s. 5.

¹⁵⁹ Lavapuro 2017, s. 2

¹⁶⁰ Lavapuro 2017, s. 2

¹⁶¹ HE 124/2017 vp, s. 6, Hidén 2017, s. 3.

¹⁶² Hidén 2017, s. 3.

¹⁶³ Ks. mm. Kela 14.8.2018a.

arvioitava heikennyskiellon lisäksi muun muassa yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Heikennys kun voi tulla kielletyksi myös jonkin syyn kuin heikennyskiellon perusteella.¹⁶⁴

4.3. Muut perustoimeentulon turvaa koskevat perustuslailliset linjaukset

4.3.1. Saamisedellytyksien asettaminen työttömyysetuudelle

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 17/1995 vp linjannut, että perustoimeentulon turva, jollaiseksi työttömyysetuudet lasketaan, ei sinänsä estä rajoittamasta tai asettamasta ehtoja tuen saamiselle. Se on lausunnossa linjannut, että työmarkkinatuen saamisen edellytykseksi voidaan asettaa se, että työtön osoittaa aktiivisuutensa. Tällöin edellytyksenä kuitenkin on, että edellytyksiä vastaavat palvelut ja osallistumismahdollisuudet pystytään tarjoamaan työttömälle. Lisäksi valiokunta on tarkentanut, että työttömältä edellytettävillä toimenpiteillä pitäisi olla ilmeinen asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen. Lausunto koski hallituksen esitystä, jossa ensi kertaa työmarkkinoille tulevien 18–19 -vuotiaiden työmarkkinatuen maksun edellytykseksi esitettiin, että nuori osallistuu työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Valiokunta lausui tuolloin, ettei nuorelle voi aiheutua työmarkkinatuen menetystä, jos hänelle ei ole omasta aktiivisuudestaan huolimatta pystytty määrääjässä osoittamaan paikkaa koulutuksesta taikka muuta työllisyyttä edistävää toimenpidettä. Kun rajoitusta laajennettiin seuraavana vuonna myös 20–24 -vuotiaisiin, valiokunta antoi sisällöltään vastaavan lausunnon.¹⁶⁵ Vakiintunut tulkintalinja on siis olennaisilta osin ollut se, että aktiivisuuden nimissä työttömyysturvan saamiselle voidaan asettaa ehtoja, joilla on ilmeinen asiayhteys työllistymismahdollisuuksien parantumiseen, jos työttömällä on tehokkaasti mahdollisuus omilla toimillaan täyttää nämä asetettavat ehdot.

Perustuslakivaliokunta on, myös edellä sanottu lausunto silmällä pitäen, pitänyt mahdollisena sitä, ettei työttömyyden aikaista perustoimeentuloa turvata samalla tavalla kaikkien osalta. Etuuden saamisedellytyksiä ja suuruutta voidaan tarkistaa, jos se tämän jälkeenkin maksetaan

¹⁶⁴ Rautiainen 2013, s. 275.

¹⁶⁵ Aarnio et al 2003, s. 12, PeVL 17/1995, s. 2–3, PeVL 17/1996, s. 2, Tuori 2011b, s. 736. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin viitoittamalla tulkintalinjalla ikärajojen asettamisesta työttömyysturvassa jatkaa lyhytkestoisensa omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella mahdollistava HE 59/2018 vp, jossa ao. mahdollisuutta laajennettaisiin 25 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden osalta.

riittävän suurena niille, joille se kokonaisarvioinnin perusteella on välttämätön toimeentulon turvaamiseksi.¹⁶⁶ Vakiintunut tulkintalinja sallii siis myös erilaiset tavat turvata perustoimeentulo erilaisille henkilöryhmille, kunhan tällaiset erilaiset ratkaisut eivät johda alimitoitettuun etuuteen tai väliinpuotoamiseen kenenkään osalta.

Aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä on peruslähtökohtana nostettu esiin perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta siitä, että jos perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet otetaan huomioon asianmukaisesti, perustuslaki ei estä ehtojen, kuten aktiivisuusvaatimusten, asettamista perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle.¹⁶⁷ Perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö ei tässä sinänsä olekaan tulkinnallisesti epäselvä. Nähdäkseni esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan täysin ymmärretty, että aktiivimallin tapauksessa oikeudelliset olosuhteet ovat hieman erilaiset kuin niissä lausunnoissa, joihin hallitus esityksessään viittaa.

Hallituksen esityksen perusteluihin on nostettu perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2012 vp koskien työttömyysetuuden epäämistä. Valiokunta on siinä todennut, että työttömyysetuuden epääminen on sinänsä mahdollista, kuitenkin suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Vuoden 2012 tapauksessa perustuslakivaliokunnan mukaan on asiallisesti otettava huomioon se, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on pystytty tarjoamaan ja minkä verran työllistymisen epäonnistumisesta voidaan lukea työttömän omaksi syyksi. Aiemman lausuntokäytäntönsä valossa perustuslakivaliokunta on vuoden 2012 seuraamus- ja sanktiosäännöksiä muutosten yhteydessä todennut, ettei niistä ole aiheutunut huomautettavaa valiokunnalle.¹⁶⁸ Vuoden 2012 lausuntoon viitaten hallituksen esityksessä on käytetty analogiaa, jonka mukaan aktiivimalli ei aiheuta ristiriitaisuutta perustuslain kanssa. Tähän päätelmään esityksessä on tultu ottaen huomioon, ettei aktiivimallissa ole kyse epäämisen kaltaisesta sanktiosta, jonka senkin perustuslakivaliokunta on suhteellisuusperiaatteen rajoissa hyväksynyt, vaan ”kaava-
maisesta laskusäännöksestä, jonka vaikutus on merkittävästi vähäisempi kuin etuuden täyden

¹⁶⁶ HE 124/2017 vp, s. 20–21, PeVL 55/2016 vp, PeVL 25/2013 vp, s. 2.

¹⁶⁷ HE 124/2017 vp, s. 20, PeVL 50/2005 vp, s. 2–3, PeVL 55/2016 vp, s. 3. Ks. Huhtanen 2013, s. 178–179.

¹⁶⁸ HE 124/2017 vp, s. 21–22, PeVL 2/2012 vp, s. 2, PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 46/2002 vp, s. 2. Suhteellisuusperiaatetta on perustuslakivaliokunnassa sovellettu eritoten juuri mahdollisten sanktioiden suhteellisuuden arvioimiseen. Huhtanen 2013, s. 179.

epäämisen.” Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä on lieventävänä seikkana vielä kerran nostettu esiin monet mahdollisuudet omilla toimillaan välttää tuen aleneminen.¹⁶⁹

Keinoja etuuden alentamisen välttämiseen on toki monia, mutta jossakin määrin vaikuttaa siltä, että lainsäätäjät on tietoisesti tai tiedostamattaan jättänyt huomiotta sen olennaisen asian, että joissakin tapauksissa edes runsas keinovalikoima ja kova ponnistelu ei johda henkilön aktiivisuusehdon täyttämiseen. Nähdäkseni esityksen perustelut tuen alentamisen epäämistä vähäisemmästä vaikutuksesta viittaavat siihen, että eroavaisuus aiempiin tilanteisiin on kyllä huomattu jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Kyse vaikuttaisikin olevan siitä, että lainsäätäjät halusivat ikään kuin argumentoida sen puolesta, että vakiintunutta tulkintalinjaa voitaisiin venyttää siten, että aktiivimallinkin kaltainen sääntely on jatkossa mahdollista.

Perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta on tulkittavissa, että sen näkemyksen mukaan valiokunnan ratkaisukäytäntöä on käytetty hallituksen esityksen perusteluissa osittain virheellisesti. Valiokunta huomautti, että ne arvioinnin alaiset aiemmat samantyyppiset esitykset, joihin hallituksen esityksessä viitattiin, koskivat tilanteita, joissa etuuskien taso on kytketty työnhakijan tosiasiallisessa vaikutuspiirissä oleviin ehtoihin ja siihen, mitä on voitu lukea itse työttömän syyksi¹⁷⁰. Perustuslakivaliokunta huomautti, ettei aktiivimallissa työttömällä ollut täyttä mahdollisuutta vaikuttaa etuutensa tason madaltamiseen, mikä tuli esille jopa itse hallituksen esityksessä, jossa tunnustetaan alueelliset erot mahdollisuudessa löytää aktiivisuusedellytyksen täyttävää työtä tai päästä TE-keskuksen tarjoamaan työllisyyttä edistävään palveluun.¹⁷¹ Näin valiokunta, saamiensa asiantuntijalausuntojen kanssa yhteneväisesti, osin haastoi hallituksen esityksen kannan. On kuitenkin huomattava, että valiokunta antoi lausuntonsa aktiivimallin alun perin suunnitellusta muodosta, ja sittemmin työttömän työnhakijan aktiivisuuden osoittamismahdollisuuksia on laajennettu ja edelleen esitetty laajennettavaksi, mikä lieventänee ongelmaa.

Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että työttömällä saattaa olla yksilöllisiä syitä, jotka hankaloittavat aktiivisuusedellytyksen täyttämistä, mistä huolimatta aktiivimallissa

¹⁶⁹ HE 124/2017 vp, s. 21–22.

¹⁷⁰ PeVL 45/2017 vp, s. 4. Ks. myös Lavapuro 2017, s. 3, Viljanen 2017, s. 2, Kotkas 2017, s. 4 ja Salminen 2017, s. 4.

¹⁷¹ PeVL 45/2017 vp, s. 4–5.

työttömyysturvan alentaminen tapahtuu kaavamaisesti ilman minkäänlaista harkintamarginaalia.¹⁷² Tästä voidaan päätellä, että valiokunnan näkemyksen mukaan ainakaan alkuperäinen aktiivimalli ei soveltamisalansa rajauksista huolimatta ottanut riittävästi huomioon työttömän mahdollisia yksilöllisiä syitä, mitä korosti puuttuva yksilöllisen harkinnan mahdollisuus mallin soveltumisessa kulloinkin kyseessä olevaan henkilöön.

Perustuslakivaliokunta näki lausunnossaan mahdollisuuksia vähentää aktiivimallin perustulailista ongelmallisuutta. Valiokunnan ongelmallisuutta voitaisiin vähentää takaamalla ”jokaiselle tosiasiallinen mahdollisuus osallistua työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 3 kohdissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai säännösten 4 kohdissa tarkoitettuun toimintaan”. Käytännössä tämä edellyttäisi tarjonnan lisäämistä kyseessä olevien palvelujen ja toimintojen osalta. Valiokunta ei kuitenkaan ollut vakuuttunut tämänkään keinon riittävydestä, sillä sen mukaan kyseisten palveluiden kattavaa ja riittävää saatavuutta ei voida taata säädösperusteisesti.¹⁷³ Periaatteessa kehysriihessä esitetyt ja nyt tekeillä olevat laajennukset työllistymisedellytyksiä parantavien palveluiden järjestäjätahoihin lähestyvät aktiivimallissa havaittua ongelmaa tämän kehitysehdotuksen mukaisesti. Lisäämällä järjestäjätahoja pyritään myös lisäämään aktiivimallin hyväksymiä aktiivisuusehtoa kerryttäviä palveluja ja toimintaa, jolloin palveluiden ulkopuolelle vastoin tahtoaan jäisi yhä harvempi etuudensaaja. Uusikaan sääntely ei tosin voi tai edes yritä taata mahdollisuutta palveluihin kaikille, sillä uudet järjestäjätahot eivät välttämättä edes ole julkisia toimijoita, vaan esimerkiksi ammattiliittoja ja -järjestöjä.

Koska säädösperusteinen palvelujen takaaminen ei perustuslakivaliokunnan mukaan todennäköisesti riitä takaamaan palveluja jokaiselle halukkaalle, aktiivimallissa olisi pitänyt varmistaa, että kaikki kohtuudella vaadittavat toimet tekevä työtön ei joudu etuuden alennuksen kohteeksi. Valiokunnan mukaan tämä olisi merkinnyt uusien lainkohtien täydentämistä. Täydentäminen olisi voitu tehdä esimerkiksi säännöksellä siitä, ettei työttömyysetuutta alenneta, mikäli työtön ei ole yrityksistä huolimatta saanut mallin edellyttämää työtä tai päässyt työllistymistä edistävään palveluun itsestään riippumattomista syistä.¹⁷⁴

¹⁷² PeVL 45/2017 vp, s. 5.

¹⁷³ PeVL 45/2017 vp, s. 5.

¹⁷⁴ PeVL 45/2017 vp, s. 5.

Ehdotus juontaa juurensa pitkälti perustuslakivaliokunnan vakiintuneilta asiantuntijoilta saattuihin perustuslaillisiin huomioihin. Esimerkiksi Juha Lavapuro kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, ettei aktiivisuudeksi hallituksen esityksessä katsottu esimerkiksi työttömän näyttöä aktiivisesta työhausta tai pyrkimyksestä hakeutua työllistymistä edistävään palveluun siinä kuitenkaan onnistumatta. Lavapuron mukaan aiemmassa soveltamiskäytännössä, josta hän on nostanut lausuntoonsa esimerkkejä¹⁷⁵, on lopulta ollut kysymys etuuskien tason kytkeemisestä ”yksiselitteisesti työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin ehtoihin”. Siksi aktiivimallia ei (ainakaan alkuperäisessä muodossaan) voida samaistaa tällaiseksi muutokseksi, johon työtön voi itse täysin vaikuttaa. Lavapuro esitti lausunnossa huolen erityisesti korkean työttömyyden alueilla asuvista työttömistä sekä siitä, etteivät myöskään TE-keskukset pysty paikkaamaan tätä epäkohtaa käytettävissä olevilla resursseillaan tarjoamalla riittävästi palveluita.¹⁷⁶ Samoin Janne Salminen oli omassa asiantuntijalausunnossaan huolissaan työttömän konkreettisen vaikuttamismahdollisuuden puutteesta eli siitä, että päätösvalta työhön tai palveluun pääsystä on viime kädessä muulla taholla kuin työttömällä itsellään.¹⁷⁷

Edellä mainituista syistä Lavapuro katsoi, että pahimmillaan aktiivimalli rankaisee työtöntä sen sosiaalisen riskin toteutumisesta, jonka varalta perustuslain 19.2 §:n on tarkoitus antaa turvaa. Lavapuro ottikin valmisteluvaiheessa asiantuntijoista kärkkäimmin kantaa sen puolesta, ettei aktiivimallin alkuperäinen sääntely ollut yhteensopivaa perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa. Hänen näkemyksensä mukaan alun omavastuupäivien vähentäminen taikka edun mataltamisen vähäisyys ei riitä perustuslaillisen epäkohdan ohittamiseen.¹⁷⁸ Myös Salmisen mukaan aktiivimalli oli ainakin hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossaan perustuslain 19.2 §:n valossa ongelmallinen, eivätkä sen keinot vastaa sinänsä hyväksyttävää perustuslain 18.2 §:n mukaista tavoitetta. Myöskään Salmisen mukaan aktiivimallia ei voida samaistaa perustuslakivaliokunnan aiemmin hyväksymiin perustoimeentulon turvan ehdollistamisiin ja leikkauksiin. Voidaan kuitenkin tulkita, että hänen nähdäkseen lieventävänä asianhaarana voidaan pitää sitä, ettei puhuta etuuden epäämisestä vaan alentamisesta.¹⁷⁹ Salminen siis varauksella

¹⁷⁵ PeVL 17/1995 vp, s. 2–3, PeVL 17/1996 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 3 ja PeVL 44/2000 vp, s. 3

¹⁷⁶ Lavapuro 2017, s. 1, 3–4.

¹⁷⁷ Salminen 2017, s. 4.

¹⁷⁸ Lavapuro 2017, s. 4.

¹⁷⁹ Salminen 2017, s. 4.

hyväksyi hallituksen esityksessä esiin nostetun näkökohdan siitä, että alentaminen toimenpiteenä on epäämistä lievempi ja helpommin perusteltavissa.

Toisaalta esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen katsoi, että aktiivimallin mukainen perustoimeentuloturvan madaltaminen ei muodostu perustuslain 19.2 §:n vastaiseksi, koska sillä toteutetaan perustuslain 18.2 §:ssä tarkoitettua työllisyyden edistämismääräystä, se ei tuntuu siitä huolimatta kuitenkaan jättä ketään kokonaan etuusjärjestelmän ulkopuolelle eikä alle viiden prosentin etuuden madaltaminen Viljasen näkemyksen mukaan ylitä perustoimeentulon turvaan puuttumisen ”olennaisuuskynnystä”.¹⁸⁰ Samoin Toomas Kotkas katsoi, että mallin perustuslain 18.2 §:n työllisyyden edistämismääräyteen perustuvat tavoitteet tekivät aktiivisuuden osoittamistapojen kokonaisuudesta *hyväksyttävän* jo niiden alkuperäisessä muodossa. Hän oli Viljasen kanssa samaa mieltä myös etuuden madaltamisen *suhteellisuudesta*, joskin hän myöntää euromääräisen tiputuksen tuntuvan työttömän arjessa. Suhteellisuuden toteutumista vahvistaa hänen nähdäkseen se, että työttömyysetuus maksetaan aina täytenä 65 maksupäivän ajalta sellaisen jakson jälkeen, jolta etuuden maksaminen on keskeytetty määräajaksi työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitetun työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn vuoksi.¹⁸¹ Mikael Hidén oli varsin sallivalla kannalla, eikä tavallisesta säätämisympäristöstä hänenkään mielestä ollut syytä poiketa. Hän perusti lausuntonsa perustuslakivaliokunnan aiempaan sallivaan linjaan, aktiivisuuden osoittamistapojen asianmukaisuuteen ja mahdollisen heikennyksen verrattaiseen kohtuullisuuteen.¹⁸²

Lavapuro vetosi lausunnossaan selkeimmin sellaisen täydentävän säännöksen puolesta, jonka mukaan etuutta ei alennettaisi, jos työtön ei ole onnistunut työllistymään itsestään riippumattomista syistä. Vaihtoehtoisesti Lavapuro ehdotti, että aktiivisuutta voitaisiin osoittaa myös muulla tavalla, joka osoittaa työttömän aktiivisuutta tämän pyrkimyksissä työllistyä tai hakeutua työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana.¹⁸³ Myös Kotkaksen mukaan

¹⁸⁰ Viljanen 2017, s. 3.

¹⁸¹ Kotkas 2017, s. 2–3. Ks. työttömyysturva-oikeuttakin takaavan PL 19.2 §:n ja PL 18.2 §:n suhteesta sekä suhteellisuusperiaatteesta näiden perusoikeuksien punninnassa Huhtanen 2013, s. 179, 188. Huhtasen mukaan perustuslakivaliokunta ei ole aina huomannut ottaa kantaa suhteellisuuteen silloinkaan, kun se olisi aiheellista. Lisäksi hänen nähdäkseen valiokunta on usein vain lyhyesti kuitannut sosiaalisen perusoikeuden rajoituksen hyväksyttäväksi, koska rajoitus edistää toista perusoikeutta, ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, kuinka pitkälle perusoikeuden edistämistä voidaan pitää suhteellisenä perusteena toisen perusoikeuden rajoittamiselle.

¹⁸² Hidén 2017, s. 2.

¹⁸³ Lavapuro 2017, s. 4.

olisi ollut syytä lisätä säännös tilanteista, joissa työtön ei ole onnistunut täyttämään asetettuja toimintavelvoitteita itsestään riippumattomista syistä, joskaan hän ei katsonut tätä välttämättömäksi edellytykseksi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.¹⁸⁴ Salminen ei suoraan ottanut kantaa lainsäätämisyjärjestykseen, vaikka hänen argumentaationsa olikin hyvin samansuuntaista kuin Lavapuron.¹⁸⁵ Viljasen mukaan aktiivimallin säätäminen voitiin tehdä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, eikä hän ehdottanut siihen varsinaisesti muutoksia.¹⁸⁶

Perustuslakiasiantuntijoiden lausunnoissa näkyy usein eroa siinä, kuinka muutoshakuisena kukin asiantuntija esiintyy. Toiset asiantuntijat esittävät ehdotuksensa tulkintalinjojen muutostarpeesta painavammin ja esittävät tulkinnanvaraisessa asiassa kantansa ehdottomammin ja herkemmin kuin toiset. Perustuslakivaliokunnan työhön kuuluu lausuntojen tulkitseminen kukin asiantuntijan kirjoitustyyli huomioiden.¹⁸⁷ Aktiivimalli ei tee poikkeusta tähän yleiseen ilmiöön. Edellä tehdyn vertailun perusteella Lavapuro ja Salminen esittivät selvästi painavammin tarpeen muutoksille, kun muut perustuslakiasiantuntijat lähinnä huomauttivat epäkohtana näyttäytyvästä piirteestä, mutta eivät sanoneet sen olevan perustuslain vastainen tai edellyttävän muutoksia. Perustuslakivaliokunta on punninnut lausuntoja ja toimi omassa lausunnossaan 45/2017 vp oikeastaan samoin kuin kuulemansa asiantuntijat: se osoitti aktiivimallissa olevat perustuslailliset ongelmakohdat, mutta ei edellyttänyt niitä muutettaviksi lausunnon ponsiosassa¹⁸⁸. Nähdäkseni se, että kaikki asiantuntijat havaitsevat saman asian aktiivimallissa mahdollisesti perustuslaillisesti ongelmalliseksi, mutta silti suhtautuvat sen vakavuuteen eri tavoin, osoittaa asian tulkinnallista vaikeutta ja tiettyä poliittisuutta. Osa asiantuntijoista ottaa voimakkaammin kantaa, kun toiset mieluummin pidättäytyvät tekemästä muutosvaatimuksia, jotka kokevat ehkä mieluummin arvo- kuin oikeudellisiksi valinnoiksi.

Hallitus on reagoinut omalla tavallaan saatuun kritiikkiin mallin kehittämisessä. Esimerkiksi omaehtoisten opintojen lukeminen aktiivisuusedellytykseen, joka lisätään malliin niin pian kuin mahdollista, parantaa työttömien mahdollisuuksia välttää etuustason alentaminen. Hallitus viittasi aktiivisuuden osoittamistapojen laajenuksessa perustuslakivaliokunnan syksyllä

¹⁸⁴ Kotkas 2017, s. 4–5. Kotkas ei edellyttänyt enää lausuntonsa loppuyhteenvedossa, että ehdotettu lisäys säännökseen tehtäisiin.

¹⁸⁵ Salminen 2017, s. 4.

¹⁸⁶ Viljanen 2017, s. 3.

¹⁸⁷ Sasi 2009, s. 160. Ks. perustuslakiasiantuntijoiden kannanmuodostuksesta myös Scheinin 16.1.2017.

¹⁸⁸ PeVL 45/2017 vp, s. 6.

2017 antamiin kehitysehdotuksiin: sen mukaan omaehtoisen opiskelun lisääminen malliin vastaa vaatimukseen siitä, että työnhakijan tulee voida osoittaa aktiivisuuttaan työllistymispyrkimyksissä ja palveluihin hakeutumisessa myös muulla omatoimisuutta osoittavalla tavalla kuin mitä aktiivimallissa oli alun perin määritelty. Näin ollen muutos vastaisi perustuslakivaliokunnan kehitysehdotusta.¹⁸⁹ Samoilla linjoilla hallituksen kanssa ovat perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat Pauli Rautiainen ja Timo Meling, joiden mukaan omaehtoisten opintojen lisääminen aktiivisuutta kerryttäviin toimiin on valtiosääntöisesti ongelmatonta.¹⁹⁰

4.3.2. Työllistymistä edistäviin palveluihin ja työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan ohjaaminen viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaisena päätöksenä

Hallituksen esityksessä korostetaan, ettei uusien työttömyysturvalain 6:3 a ja 7:5 a §:en soveltaminen sisällä harkinnanvaraa, vaan aktiivisuusedellytyksen täyttäminen muodostaa kaavamaisen etuuden saamisen ehdon, joka on saman tyyppinen edellytys kuin esimerkiksi työttömyyspäivärahan työssäoloehto.¹⁹¹ Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka hallituksen esityksessä on korostettu alentamispäätöstä kaavamaisena päätöksenä vailla harkintamarginaalia.¹⁹² Etuuden saajalta edellytettävä aktiivisuus on kuitenkin osin riippuvainen pääsystä työllistymistä edistäviin palveluihin, joihin kellekään ei ole subjektiivista oikeutta. Tähän ei myöskään ole esitetty tehtävän muutosta.¹⁹³

Sosiaalioikeuden alalla laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvien ratkaisujen raja voi olla häilyvä.¹⁹⁴ Siitä huolimatta Tuorin ja Kotkaksen mukaan sosiaalisen etuuden myöntämisestä tehtävä päätöksenteko perustuu aina laillisuusharkintaan, mikäli kyseessä on etuus, johon hakijalla on tuen saamisen edellytykset täyttäessään subjektiivinen

¹⁸⁹ HE 59/2018 vp, s. 15. Hallituksen esitystä koskien muita aktiivimalliin tulevia uusia aktiivisuuden osoittamistapoja ei ole vielä julkaistu, mutta oletettavasti niiden osalta pätee samat perustelut kuin edellä sanotussa omaehtoisen koulutuksen lisäämistä koskevassa kommentissa.

¹⁹⁰ Rautiainen 2018, s. 3, Meling 2018, s. 3.

¹⁹¹ HE 124/2017 vp, s. 21.

¹⁹² PeVL 45/2017 vp, s. 4.

¹⁹³ Meling 2017, s. 1.

¹⁹⁴ Tuori & Kotkas 2016, s. 138–139. Ks. lisää esim. Kotkas 2011, s. 1138–1139 ja Kotkas 2014, s. 47.

oikeus. Samalla tavalla myös etuuden lakkauttamista ja vähentämistä koskevat päätökset perustuvat laillisuusharkintaan.¹⁹⁵ Aktiivimallin tapauksessa tämä ilmenee juuri ”kaavamaisen laskusäännöksen” painottamisesta hallituksen esityksessä. Kuitenkin tämän laskusäännöksen yksi muuttuja on se, onko työtön osallistunut työllistymistä edistävään palveluun.¹⁹⁶ Sellaiseen pääsy puolestaan on työvoimapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva päätös, jonka tekee TE-toimisto tai sen palveluntuottaja.¹⁹⁷ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinta voi välillisesti johtaa henkilön työttömyysetuuden alenemiseen, josta päättämisen pitäisi perustua laillisuusharkintaan. Aktiivimallissa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja on siis hyvinkin häilyvä.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvissa hallintopäätöksissä oikeusnormit ainoastaan asettavat päätöksenteon kehykset, joiden sisällä ratkaisu määräytyy tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien sanelemana. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan liikkumavaraa kaventavat kunkin oikeudenalan oikeusperiaatteet ja hallinto-oikeuden yleisperiaatteet.¹⁹⁸ Voidaan perustellusti kysyä, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinta palveluihin ohjaamisessa huomioitiin aktiivimallia laadittaessa, kun harkintavallan käyttö sen varsinaisessa merkityksessä saattaa johtaa asiakkaan toimeentulon kaventumiseen.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kiinnitti asiaan huomiota ja oli huolissaan siitä, ettei määrärahojen puitteissa voida taata edellä mainittuja palveluita kaikille etuudensaajille. Toisekseen sen mukaan ei ole järkevää ohjata työnhakijoita epätarkoituksenmukaisiin palveluihin, joiden vastaanottaminen voi hidastaa asiakkaan tosiasiallista työllistymistä.¹⁹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan osa työnhakijoista ei edes tarvitse palveluita työllistyäkseen.²⁰⁰ Joka tapauksessa työvoimapoliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa palveluihin ohjaamisessa rajaa merkittävästi myös käytettävissä olevat määrärahat.

¹⁹⁵ Tuori & Kotkas 2016, s. 139.

¹⁹⁶ HE 124/2017 vp, s. 21.

¹⁹⁷ Meling 2017, s. 1.

¹⁹⁸ Tuori & Kotkas 2016, s. 137–138.

¹⁹⁹ StVM 22/2017 vp, s. 4.

²⁰⁰ Meling 2017, s. 1.

Hallitus esitti vuoden 2018 talousarvioon 25 miljoonan euron lisäystä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin juuri aktiivimallin aiheuttamiin kuluihin käytettäväksi.²⁰¹ Sosiaali- ja terveysvaliokunta summasi esitystä siten, että lisäystä ei kohdennettu vain tiettyihin palveluihin, vaan se voitaisiin käyttää kunkin työttömän kannalta kaikista tarkoituksenmukaisimpiin palveluihin. Tuolloin arvioitiin määrärahan riittävän 8 000–10 000 henkilön palveluihin. Samalle momentille esitetyt muut muutokset kertoivat valiokunnan mukaan siitä, ettei työ- ja elinkeinoministeriö arvioinut työllistymistä edistävien palveluiden volyymin kasvavan kokonaisuutena vuoteen 2017 verrattuna. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesikin jo tuolloin, että aktiivimallin voimaantulo edellytti erityistä huomion kiinnittämistä määrärahojen oikea-aikaiseen jakamiseen eri alueiden tarpeiden mukaan.²⁰²

Huomionarvoista on, että vaikka aktiivimallin kuluihin esitettiin vuoden 2018 talousarvioesityksessä 25 miljoonaa euroa, kokonaisuutena työvoima- ja yrityspalveluihin esitettiin 96 703 000 euroa vähemmän kuin vuoden 2017 talousarviossa.²⁰³ Kehysriihipäätöksessä hallitus linjasi, että 25 miljoonan lisäys julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahoihin otettaisiin myös vuoden 2019 budjettiesitykseen, minkä lisäksi esitettiin kuuden miljoonan lisäystä kouttamiskoulutukseen.²⁰⁴ Tästä huolimatta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden budjetti laskee kokonaisuutena vuoden 2018 lopulta lisätalousarvioesityksen myötä toteutuneesta 356 miljoonasta 244 miljoonaan, eikä 25 miljoonan lisäystä vuoden 2019 talousarvioesityksessä näy.²⁰⁵ Kokonaisuutena työllisyyden hoitoon työvoima- ja yrityspalveluilla on siis käytettävissä entistä vähemmän resursseja. Vuoden 2018 alkuperäinen budjetti onkin osoittautunut liian tiukaksi, ja 29 miljoonan lisämääräraha julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin käytetään

²⁰¹ Valtion talousarvioesitys vuodelle 2018, momentti 32.30.51.

²⁰² StVM 22/2017 vp, s. 4.

²⁰³ Valtion talousarvioesitys vuodelle 2018, momentti 32.30.51.

²⁰⁴ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022, s. 32. Lisäksi vuoden 2018 kehysriihessä hallitus lisäsi TE-toimistojen resursseja aktiivimallin aiheuttaman lisätyön ja työttömien määräaikaishaastatteluiden sujuvoittamiseksi 206 henkilötyövuodella ja työllisyysmäärärahoja 11,2 miljoonalla. Vuoden 2019 budjettiin TE-keskusten menoihin lisätään 10 miljoonaa käytettäväksi määräaikaishaastatteluihin ja 10,3 miljoonaa aktiivimallista johtuvaan lisähenkilöstön palkkaamiseen. Nämä lisäykset eivät kuitenkaan mene varsinaisesti aktiivisuusedellytystä kerryttävien palveluiden järjestämiseen vaan paremminkin aktiivimallista aiheutuvan byrokratian hoitamiseen. Valtioneuvosto 19.4.2018, Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022, s. 32.

²⁰⁵ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022, s. 32. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2018, momentti 32.30.51, Valtion talousarvioesitys vuodelle 2019, momentti 32.30.51.

pääasiassa yrityslähtöisten työvoimakoulutusten lisäämiseen ja huonossa työmarkkina-ase-massa olevien työllistymisen edistämiseen tähtääviin kasvupalvelupilotteihin²⁰⁶.

Kaikkiaan vaikuttaa siis siltä, että julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin käytetään yhä vähemmän rahaa tilanteessa, jossa niihin pääsyllä mitataan osittain työttömän aktiivisuutta. TE-keskus tuskin pystyy ohjaamaan palveluihin kaikkia, joiden kohdalla se olisi työvoimapolitiisesti perusteltua, mikä rajaa työllistymistä edistävät palvelut sekä muun työvoimaviranomaisen työllistymistä tukevan toiminnan vain rajatun henkilöpiirin käytössä olevaksi aktiivisuuden osoittamistavaksi. On myös henkilöitä, joille TE-keskusten tarjoamat palvelut eivät ylipäätään ole tarkoituksenmukaisia, mutta he silti tarvitsevat keinoja aktiivisuusedellytyksen täyttämiseksi. Nämä seikat lisäävät entisestään aktiivimalliin tulossa olevien aktiivisuuden osoittamistapojen merkitystä.

Eräs uusista aktiivisuutta osoittavista tavoista on työllistymistä tukeva valmennus ja muu toiminta, jonka yksin tai yhteistyössä muun toimijan kanssa järjestää kunta, ammattiliitto tai -järjestö tai sellainen rekisteröity yhdistys, jossa on jäsenenä ammattiliittoja, ammattijärjestöjä taikka työttömien keskusjärjestö tai sen alueellinen yhdistys. Arvioinnin siitä, täyttäisikö kä-sillä oleva toiminta aktiivisuusedellytystä, tekee järjestävä taho, ja jos järjestäjä katsoisi toiminnaan täyttävän lain vaatimukset, se antaisi työttömyysetuuden saajalle todistuksen työttömyysetuuden maksajalle toimitettavaksi.²⁰⁷ Muutos laajentaa sitä joukkoa, joka työllistymistä edistävää toimintaa järjestää, ja tällaiset tahot luonnollisesti valitsevat palveluihin otettavat henkilöt omien prosessiensa mukaisesti. Tältä osin harkintavalta palveluiden sopivuudesta tai sopimattomuudesta aktiivisuusedellytystä täyttäväksi taikka siitä, ketkä palveluihin valitaan, ei ole työvoimaviranomaisella vaan järjestävällä taholla.

Jotta muutos parantaisi aktiivimallin toimivuutta ja yhdenvertaisuutta mahdollisimman paljon, olisi tietysti toivottavaa, että palveluja järjestettäisiin mahdollisimman paljon ja että niistä hyö-tyisivät etenkin vaikeimmin työllistyvät henkilöt, kuten pitkäaikaistyöttömät. Kun suuri osa lisätyistä järjestäjätahoista liittyy jotenkin ammattiliittoihin ja -järjestöihin, on kuitenkin oletettavaa, että näiden tahojen jäsenistö on pitkälti ansiopäivärahaa saavia järjestäytyneitä työt-tömiä, joiden työttömyyshistoria ei ole vielä kovin pitkä. Siksi onkin toivottavaa, että lisätyistä järjestäjätahoista kunnat ja työttömien keskusjärjestöt ottaisivat asiakseen kiinnittää erityistä

²⁰⁶ Valtion lisätalousarvioesitys vuodelle 2018, momentti 32.30.51.

²⁰⁷ STM/1923/2018, s. 1–2, 6.

huomiota palveluiden tarjoamiseen kaikkein huonoimmassa työmarkkina-asetuksessa oleville. Toisin sanoen on erityisen toivottavaa, että kunnat järjestäjätahoina pyrkisivät omalla tarkoituksenmukaisuusharkinnallaan osaltaan paikkaamaan aktiivimallin ongelmakohtia.

4.3.3. Aktiivisuusehtoa kerryttävien toimintojen selkeys ja riittävyys

Hyvätasoisessa sääntelyssä uuden lainsäädännön tulee sopia yhteen muun sääntelyn kanssa sekä olla yksinkertaista ja helppokäyttöistä.²⁰⁸ Myös sääntelyn muuttamistiheys vaikuttaa sen noudatettavuuteen. Mitä useammin tietyn alan lainsäädäntöä muutetaan, sitä vaikeampaa sen kohteena olevan on ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa sekä ennakoida ja hallita asemaansa tulevia muutoksia. Aktiivisuus, jota työttömältä lainsäädännössä edellytetään, vaatii kin työttömältä hänen tilanteeseensa vaikuttavien seikkojen ennakoimista.²⁰⁹ Tässäkin suhteessa aktiivimallissa on parantamisen varaa, joskin tietty epäselvyys ja toimintatapojen muoutumattomuus lienee lakiuudistuksien yhteydessä paremminkin sääntö kuin poikkeus.

Kun sovellettavaa sääntelyä on paljon, voi riittävän informaation antaminen olla jopa viranomaiselle mahdotonta. Toimintakulttuurin muutos viranomaisessa vaatii aina aikaa, jolloin säädösten muutostiheys aiheellisestikin herättää kysymyksen siitä, osataanko annettuja säännöksiä noudattaa käytännön tasolla. Millä tavoin varmistetaan, että muutokset tulevat myös niitä soveltavien virkamiesten tietoon? Tuottavatko säännösten määrä ja muutosvauhti ongelmia myös viranomaiselle? Jo tällaisen skenaarion mahdollisuus on viranomaiselle perustulailta kuuluvan lain noudattamis- ja sen ehtona olevan tuntemisvelvoitteen ja työttömän oikeusturvan kannalta hälyttäviä.²¹⁰

Aktiivimalli ei ollut voimaan tultuaan täysin selkeä sen suhteen, minkälaisiin palveluihin osallistumalla työtön työnhakija voi osoittaa aktiivisuutensa. Alkuperäisen hallituksen esityksen mukaan aktiivisuuden olisi voinut osoittaa vain työllä, yritystoiminnalla tai osallistumalla työtömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 15 kohdan mukaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin²¹¹.

²⁰⁸ Pajukoski 2013, s. 7, Füller 1964, s. 39, Popelier 2000, s. 338–339, Euroopan komissio 2001.

²⁰⁹ Pajukoski 2013, s. 7.

²¹⁰ Pajukoski 2010, s. 43.

²¹¹ HE 124/2017 vp, s. 17.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin katsoi tuolloin mietinnössään, että palveluiden skaalaa olisi syytä laajentaa, ja valiokunnan ehdottamia lisäyksiä lakiin myös tehtiin: aktiivisuuden pystyi jo mallin voimaantullessa 1.1.2018 osoittamaan paitsi osallistumalla niin sanottuihin perinteisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, myös sellaisiin työvoimaviranomaisen järjestämiin palveluihin, joista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) ja jotka on esimerkiksi ostettu ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Lisäksi työllistymistä edistäviin palveluihin lasketaan perinteisen määritelmän ohella myös esimerkiksi erilaiset eri alueilla käynnissä olevat työllistymisen pilottipalvelut, jotka valmentavat työnhakijaa avoimille työmarkkinoille ja voivat kestää kuukausien ajan.²¹²

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi, että työttömyysturvajärjestelmässämme on jo lähtökohdaisesti selkiyttämisen tarve, eikä aktiivimalli helpota jo ennestään monimutkaisen järjestelmämme kokonaistulkintaa. Sen mukaan työttömyyden aikaisten etuuksien yksinkertaistamis- ja yhdenmukaistamistavoitteiden näkökulmasta muun muassa vaatimukset aktiivisuuden osoittamisesta sekä eri pituiset tarkastelujaksot hankaloittavat niin toimeenpanoa kuin myös järjestelmän ymmärrettävyyttä työttömälle.²¹³ Tästä on hankalaa olla eri mieltä.

Valiokunnan huoli vaikeatulkintaisuudesta toteutui mallin tultua voimaan. Siinä missä ensimmäinen, ennen valiokuntien lausuntoja laadittu määritelmä rajasi aktiivisuutta osoittavien toimintojen kirjoa tarpeettoman paljon²¹⁴, laajennettu aktiivisuusedellytykseen hyväksyttävien palveluiden määritelmä osoittautui alkuun epäselväksi ja aiheutti hämmennystä sekä työttömissä että työvoimaviranomaisissa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksesta tehdyn lisäyksen myötä se, mitkä palvelut lasketaan aktiivisuusehtoon, oli epäselvää niin työttömille, TE-toimistojen henkilöstölle kuin etuuksien maksajillekin. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi soveltamisohjeensa malliin 9. helmikuuta, ja ryhtyi lisäksi keräämään TE-toimistoilta ja palveluntuottajilta selvitystä erilaisista julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla tarjottavista palveluista. Palveluiden kirjo yllätti myös ministeriön asiantuntijat. Samalla

²¹² StVM 22/2017 vp, s. 3. Lisäksi työ- ja tasa-arvovaliokunta moitti tilannekohtaisen harkinnan puuttumista säännösten muotoilussa, mistä kertoi esimerkiksi se, ettei esimerkiksi työkyvyn ja työkyvyn selvittämiseksi tarkoitettua palvelua lasketa aktiivisuusehtoon, mikä johtuu. Valiokunta katsoikin, että työllistymistä edistävän palvelun määrittelyä tulisi täsmentää. TyVL 10/2017 vp, s. 3.

²¹³ StVM 22/2017 vp, s. 5–6.

²¹⁴ StVM 22/2017 vp, s. 3.

ruuhkautuneet palvelulinjat vaikeuttivat neuvontaa kevään 2018 aikana.²¹⁵ Sitten tulkin-talinja lienee muodostunut ja tilanne selkiytynyt²¹⁶, kun aktiivimalli on ollut voimassa jo kuu-kausia. Niin sanottu muutosshokki TE-keskuksissa lienee jo suuremmilta osin laantunut.

Aktiivisuusehtoon kuuluvien palveluiden lisääminen ja selkiyttäminen ei ollut ainoa valiokun-nista kuultu kehitysehdotus. Työ- ja tasa-arvovaliokunta esitti lausunnossaan kritiikkiä aktiivi-suudeksi laskettavan työn tiukasta rajaamisesta työssäoloehdon täyttävään työskentelyyn. Va-liokunnan mukaan henkilöllä tulisi olla mahdollisuus aktiivisuuden omaehtoiseen osoittami-seen esimerkiksi tekemällä yleishyödyllisiä palkattomia talkoo- ja vapaaehtoistöitä, joita työ-tön voi tehdä työttömyysetuutta menettämättä.²¹⁷ Tällaista lisäystä malliin ei tehty. Sen sijaan hallitus korosti jo alun perin, että työtön voi joustavalla asenteella kasvattaa todennäköisyyksiä saada työpaikka ja välttää etuuden madaltuminen, sillä hän voi vastaanottaa työtä myös pää-asiallisen ammattitaitonsa ulkopuolelta²¹⁸. Nähdäkseni tämä hallituksen esityksessä sanottu asia on aivan totta, mutta Suomessa ei olla totuttu ajatukseen, että työttömän työnhakijan täy-tyisi merkittävästi muuttaa käyttäytymistään työllistyäkseen esimerkiksi juuri ”tyytymällä” niin sanotusti väärän ammattialan työhön.

Esittämästään laajennusehdotuksesta huolimatta sosiaali- ja terveysvaliokunta piti jo alkupe-räisessä hallituksen esityksessä esitettyjä aktiivisuuden osoittamisen mahdollisuuksia pääosin monipuolisina, minkä lisäksi se nosti esiin vuoden 2018 alusta voimaan tulleen liikkuvuus-avustuksen laajentamisen myös osa-aikaiseen työhön, jos henkilö ottaa työpaikan vastaan kau-kaa asuinpaikastaan. Valiokunta hyväksyi jo aktiivimallin loppuvuonna 2017 ehdotetun ver-sion edellyttäen, että mallia seurataan tarkkaavaisesti. Tarpeen vaatiessa pitäisi myös laajentaa aktiivisuusedellytyksen täyttämiskeinoja, mikäli käy ilmi, etteivät alkuperäiset keinot riitä es-tämään aktiivisesti työtä hakenutta tai palveluun pyrkinyttä työnhakijaa päätymistä alennetulle

²¹⁵ IL 9.3.2018.

²¹⁶ Olettamusta voi osin perustella myös sillä, ettei kevään jälkeen ole enää julkaistu epäselvyydestä aktiivimallia arvostelevia uutisia tai kannanottoja, joskin muuta uutisointia kyllä on edelleen.

²¹⁷ TyVL 10/2017 vp, s. 3. Jo aiemmin suomalaisessa työvoimapolitiikassa on ollut havaittavissa, että ”vääränlaista”, lain määritelmän ulkopuolelle jäävää toimeliaisuutta ei katsota henkilön eduksi ja se voi johtaa jopa etuuskien menettämiseen. Hirvonen 2013, s. 40.

²¹⁸ HE 124/2017 vp, s. 8.

etuudelle.²¹⁹ Aktiivimallin lakiehdotukseen antamassaan vastauksessa myös eduskunta esittää samanlaisen vaatimuksen.²²⁰

Kuten todettu, aktiivisuuden osoittamisen tapoihin on valmistelussa laajennuksia opiskelumahdollisuuksien ja aktiivisuutta osoittavien palveluiden ja toiminnan osalta²²¹. Vaikka sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta siis pitikin jo alkuperäistä keinopalettia monipuolisena, hallitus on tulkinut saamaansa palautetta ja tilastoja siten, että laajennuksia aktiivisuuden osoittamistapoihin on syytä tehdä. Aktiivisuusedellytystä voidaankin jatkossa täyttää työssäolon sijasta entistä vapaammin myös opinnoilla²²², kun uudessa työttömyysturvalain 2:10 a §:ssä määritellyt ammatillisia valmiuksia antavat tai yritystoimintaa tukevat lyhytkestoiset opinnot on jatkossa mahdollista lukea aktiivisuusedellytykseen²²³. Edellytystä opintojen ammatillisia valmiuksia antavasta tai yritystoimintaa tukevasta luonteesta on tarkoitus tulkita laajasti, ja niin julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten kuin muidenkin koulutuspalvelujen tuottajien järjestämät, tällaisiin opintoihin rinnastettavat opinnot katsotaan edellytyksen täyttäväksi. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lähinnä selvästi harrastusluonteiset opinnot. Etukäteen on vaikea arvioida, mikä osuus sivutoimisesti opiskelevista täyttää aktiivisuusehdon jo nyt joko työssäololla tai osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin.²²⁴

Myös aktiivisuutta kerryttävien palveluiden määrää lisätään sitä kautta, että yhä useamman eri tahon järjestämä työllistymistä edistävä toiminta lasketaan aktiivisuusehtoon.²²⁵ Ehdotetussa laajennuksessa toiminnan järjestäjänä voisi periaatteessa toimia vain ennalta määritellyn tyyppiset yhdistykset, eli kunnat, ammattiliitot ja -järjestöt tai rekisteröidyt yhdistykset, joissa on jäsenenä ammattiliittoja tai -järjestöjä sekä työttömien keskusjärjestö tai sellaisen alueellinen yhdistys. Kuitenkin tällainen yhteisö voisi hankkia palveluita tai toimintaa muilta toimijoilta ja

²¹⁹ StVM 22/2017 vp, s. 5.

²²⁰ EV 184/2017 vp, s. 1.

²²¹ Valtioneuvosto 19.4.2018.

²²² Jo ennestäänkin opiskelulla pystyi osoittamaan aktiivisuutta, mutta vain silloin, kun se on ollut työllistymissuunnitelmassa sovittua, työllistymistä edistäviin palveluihin laskettavaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun mukaista työttömyysetuudella tuettua työttömän omaehtoista opiskelua. Tällaisen opiskelun edellytykset ovat kuitenkin ehdotettua lyhytaikaista opiskelua tiukemmat, ja se edellyttää muun muassa, että työnhakijalla on TE-toimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa.

²²³ HE 59/2018 vp.

²²⁴ HE 59/2018 vp, s. 4, 6, 8–9.

²²⁵ Valtioneuvosto 19.4.2018.

järjestää sitä yhdessä muiden järjestöjen tai yhdistysten kanssa. Jatkovalmistelussa päädyttiin ratkaisuun, jossa aktiivisuuden kertymistä ei sidota toiminnan julkiseen rahoitukseen. Tällainen rajoitus olisi käytännössä rajannut esimerkiksi ammattiliittojen omilla varoillaan järjestämän toiminnan ei aktiivisuuden kerryttämisen ulkopuolelle.²²⁶ Nähdäkseni julkisen rahoituksen vaatimuksen poistaminen oli ratkaiseva muutos alun perin suunniteltuun, julkisesta rahoituksesta riippuvaiseen laajennukseen verrattuna. Palvelutarjonnan voitane odottaa laajentuvan paljon enemmän tällä rajauksella kuin tilanteessa, jossa järjestäjätahot olisivat sidottuina valtion tai kunnan budjetteihin, mikä luonnollisesti on hyvä asia.

Käytännössä järjestäjän hankintana tarjoamien palveluiden rinnastaminen varsinaisen järjestämiseen mahdollistaa sen, että myös kansalaisjärjestöjen ja rekisteröityjen yhdistysten palvelut voivat järjestäjävälikäden kautta olla muutoksessa tarkoitettua toimintaa. Samoin yrityksiltä ostetut palvelut voivat olla aktiivisuusedellytystä kerryttäviä. Rajauksena kuitenkin on, että yrityksen, yhdistyksen taikka muun toimijan toiminta, josta etuuden saaja maksaa osallistumismaksun, ei kerrytä aktiivisuutta.²²⁷ Muutosehdotuksessa tarkoitetuilla toimijoilla on useita tapoja jäsenten tai kuntalaisten työllistymisen edistämiseen. Esimerkiksi kurssi, jolla hankitaan kelpoisuustodistus kuten tulityökortti, taikka valmentava toiminta, kuten työhaastattelu- tai työnhakuun liittyvän sosiaalisen median käyttövalmennus, CV-koulutus sekä pidempikestoiset uravalmennukset, ovat kaikki tarkoitettua toimintaa. Tällaisten ammatillista osaamista ja työnhakutaitoja parantavien toimien voidaan katsoa edistävän työllistymistä, jolloin toiminta luetaisiin työttömyysetuuden saajan aktiivisuudeksi.²²⁸ Aktiivisuusedellytystä ei jatkossakaan kerrytä sellainen itsenäinen valmennuksellinen toiminta, joka tapahtuu vain yleisesti tarjolle asettaman materiaalin perusteella. Tästä on toki erotettava verkossa toteutettava osallistumiseen perustuva valmennuksellinen toiminta, kuten verkkovalmennukset.²²⁹

Lisättäväksi ehdotetuista toimista ei ole sellaista valmennuksiin osallistuvaa henkilömäärää kuvaavaa tilastoa, josta voitaisiin arvioida aktiivisuusehdon täyttävää henkilömäärää tulevaisuudessa. Kuitenkin etenkin useiden ammattiliittojen jäsenistölleen järjestämä toiminta ja kuntien järjestämä työllistymistä tukeva toiminta huomioon ottaen ehdotuksessa tarkoitettun toiminnan arvioitiin lisääntyvän. Lisättäväksi esitettyjen toimien arvioitiin, mallin kokonaisuuden

²²⁶ STM/1923/2018, s. 1–2.

²²⁷ STM/1923/2018, s. 3–4.

²²⁸ STM/1923/2018, s. 3–4.

²²⁹ STM/1923/2018, s. 3–4.

tavoin, parantavan työttömyysetuuden saajien mahdollisuuksia työllistyä. Siten myös lisäykset katsottiin työllisyystavoitetta tukeviksi.²³⁰

Elokuun 2018 tilastojen mukaan kuukauden aikana ansiopäivärahan saajista noin 32,8 prosenttia, peruspäivärahan saajista noin 31,2 prosenttia ja työmarkkinatuen saajista noin 38,2 prosenttia sai alennettua työttömyysetuutta aktiivimallin vuoksi. Kokonaisuutena tämä tarkoittaa, että elokuussa 2018 noin 35,7 prosenttia työttömistä työnhakijoista sai työttömyysetuutensa alennettuna. Trendi esimerkiksi heinäkuun lukuihin verrattuna on selvästi parempaan päin, sillä heinäkuun kokonaisprosenttiosuus alennetun etuuden osalta oli 38,7 prosenttia.²³¹ Toki lue-
mat varmasti vaihtelevat luontaisesti kuukausittain ja suhdanteiden mukaan.

Aktiivimalliin tehtävien muutosten vaikuttavuutta kerrottujen prosenttiosuuksien madaltamiseen voidaan asianmukaisesti arvioida vasta sitten, kun kaikki muutokset ovat voimassa ja vaikiintuneet käyttöön. Kun järjestäjätahot saavat teettää palveluita alihankintana ja ne voivat itse käytännössä määritellä, kerryttävätkö niiden palvelut aktiivisuusedellytystä vai eivät, voidaan palveluiden olettaa lisääntyvän merkittävästi. Suunta on varmasti oikea, ja aktiivisuuden osoittamistapoja voidaan arvioida olevan monipuolisesti. Ongelmat eivät nyt liene siinä, etteikö vaihtoehtoja olisi, vaan paremminkin mahdollisesti siinä, että tietyt ryhmät työttömistä eivät yksinkertaisesti kykene tai halua täyttää aktiivisuusedellytystä millään säädetyistä tavoista. Tämänkin täsmällisempi arvioiminen edellyttäisi tarkempaa tutkimustietoa aktiivisuusehdon täyttämässä epäonnistuneista etuudensaajista.

²³⁰ STM/1923/2018, s. 7.

²³¹ Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos 17.9.2018, Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos 21.8.2018. Elokuun 2018 tilastojen mukaan ansiopäivärahan saajia oli 121 825 kappaletta, joista 39 966 sai päivärahaansa alennettuna. Peruspäivärahan saajia oli 29 098, joista 9 134 sai alennettua päivärahaa. Työmarkkinatukea puolestaan sai 191 183 etuudensaajaa, joista jopa 73 038:n etuutta oli alennettu aktiivimallin vuoksi. Heinäkuun 2018 tilastojen mukaan kuukauden aikana ansiopäivärahan saajista noin 35,2 prosenttia, peruspäivärahan saajista noin 34 prosenttia ja työmarkkinatuen saajista noin 41,5 prosenttia sai alennettua työttömyysetuutta aktiivimallin vuoksi.

5. AKTIIVIMALLI JA TYÖTTÖMIEN OIKEUS YHDENVERTAISUUTEEN

5.1. Perustuslain 6 §:n toimeksiantovaltuutus: muodollisesta ja tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta huolehtiminen

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. (PL 6.1 §)

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (PL 6.2 §)

Perustuslain 6.1 §:n yleinen yhdenvertaisuussäännös, yhdessä 22 §:n perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden kanssa, luo julkiselle vallalle veloitteen edistää aktiivisesti yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa lainsäädännöllä ja muilla toimilla.²³² Tämän velvollisuuden täyttämistä on aktiivimallin yhteydessä oltu huolissaan.²³³ Perustuslain 6.2 § puolestaan lausuu julki syrjinnän kiellot erinäisten henkilöön liittyvien syiden perusteella.

Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että juridisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla. Jos A ja B ovat esimerkiksi sosiaalietuuden hakijoina ratkaisuperusteiden valossa samassa asemassa, heidän asiansa on ratkaistava samalla tavalla kiinnittämättä huomiota ratkaisuperusteiden ulkopuolisiin seikkoihin.²³⁴ Aktiivimallin yhteydessä muodollisesta yhdenvertaisuudesta – tai sen puutteesta – ei ole merkittävässä määrin esitetty kritiikkiä, vaikka aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle on säädetty joitakin ryhmiä. Aktiivisuuden seurannan rajaukset onkin tehty tosiasiallista yhdenvertaisuutta silmällä pitäen. Työttömyysturvalainsäädännön muutostilanteissa ylipäätään muodollisen yhdenvertaisuuden sijaan kiinnostavaa on paremminkin tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja sen toteutumisen seuranta.

²³² Ojanen & Scheinin 2011, s. 238.

²³³ Ks. esim. StVM 22/2017 vp, vastalauseet 1–3, s. 15–20.

²³⁴ Ojanen & Scheinin 2011, s. 228.

Tietyissä tilanteissa positiivinen erityiskohtelu, eräs tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen muoto, voi olla jopa lainsäätäjän velvollisuus. Yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottu edellyttävän sitä, että neutraaleilta vaikuttavien ratkaisujen ja käytäntöjen näkymättömiä mutta epäedullisia vaikutuksia tietyille ihmisryhmille arvioidaan. Tällainen eriarvoisuus voi johtua paitsi lainsäätäjistä, myös yksityisten toimijoiden aikaansaamista olosuhteista. On arvioitava joutuvatko tietyt ryhmät heikompaan asemaan kuin muut vertailukelpoisessa tilanteessa. Tällaiset epäyhdenvertaiset asetelmat tulisi pyrkiä poistamaan niin lakia säätäessä kuin hallintotoiminnassakin.²³⁵ Nähdäkseni lainsäätäjä on aktiivimallin yhteydessä toteuttanut positiivista erityiskohtelua tyypillisimmillään, kun se on suonut lainsäädännöllisiä helpotuksia ryhmille, joille aktiivisuusedellytyksen täyttäminen olisi selvästi muita vaikeampaa.

Yhdenvertaisuusperiaate ulottuu sekä lainsäätäjään että lainsoveltajaan, joskin velvoittavammin näistä jälkimmäiseen.²³⁶ Muodollisen yhdenvertaisuuden vaaliminen on katsottu pääosin lainsoveltajan tehtäväksi, kun taas lainsäätäjän oikeudeksi (tai edellä todetulla tavoin velvollisuudeksi) on katsottu tukea tosiasiallista yhdenvertaisuutta lainsäädännössä. Siinä missä lainsoveltajan kädet ovat sidotut voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä se voi soveltaa lakia tiettyjen ryhmien aseman edistäminen mielessään, on lainsäätäjälle jätetty liikkumavaraa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.²³⁷ Perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistusta katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaate voi tiukasti rajoittaa lainsäätäjän harjontaa laadittaessa kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen kannalta sopivaa sääntelyä.²³⁸ Kyseisellä perustuslakivaliokunnan linjauksella voi nähdäkseni perustella tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistäviä lainsäädännöllisiä ratkaisuja, mutta toisaalta yhtä hyvin myös muiden lainsäätäjän tavoitteiden edistämistä, kunhan ne ovat vähintään muodollisesti yhdenvertaisia.

Valiokunnan linja on myöhemmin säilynyt samanlaisena. Valiokunta on kuitenkin korostanut, että muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeavan sääntelyn perustuslainmukaisuuden kannalta on keskeistä, onko poikkeamalle olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta

²³⁵ Ojanen & Scheinin 2011, s. 228, 252.. Pylkkänen 2014, s. 21. Pylkkäsen näkökulma tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen on kuitenkin pääosin viranomaisharkinnassa.

²³⁶ Ojanen & Scheinin 2011, s. 232, Huhtanen 2017, s. 66.

²³⁷ Ojanen & Scheinin 2011, s. 232.

²³⁸ PeVL 12/1990 vp, s. 1, PeVL 3/1991 vp, s. 1 & PeVL 38/2006 vp, s. 2. Ks. Rautiainen 2018, s. 3.

hyväksyttävä peruste. Lisäksi erottelun tuntuvuus on suhteutettava oikein.²³⁹ Samassa asemassa olevien välillä saa olla merkittäviäkin eroja, mutta mitä tuntuvammasta erottelusta on kyse, sen pakottavampi erotteluperusteen on oltava erottelun oikeuttaakseen.²⁴⁰ Positiivisen erityiskohtelun nimissä luodut ratkaisut eivät saa olla sillä tavalla suhteettomia, että lainsäädännöllistä helpotusta nauttiva ryhmä hyötyy niin paljon, että sen asema käytännössä ohittaa vertailuryhmän. Positiivinen erityiskohtelu ei hyvästä tarkoituksestaan huolimatta voi olla mielivaltaista, vaan tarvitsee tuekseen vankat perusteet.

Syrjinnän mahdollisuus arvioidaan sen perusteella, millaiset tosiasialliset seuraukset toiminnalla on. Perusoikeusuudistuksen esitöissä asia on muotoiltu niin, että ”suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää”.²⁴¹ Aktiivimallia säädettäessä on todennäköisesti pyritty pitämään aktiivisuuden seurannan soveltamisalasta pois rajattavien määrä mahdollisimman kohtuullisena ja kohdentaa rajaus vain kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin työttömiin, jottei malli muodostuisi epäyhdenvertaiseksi työttömien valtaosalle, johon malli soveltuu kokonaisuudessaan. Esityksessä todetaan, että ”kokonaisuuden kannalta ehdotukset (täsmennys: aktiivisuusehdon seurannan ulkopuolelle jätettävistä ryhmistä) merkitsevät vähäisehköä työkyvyn rajoitukseen tai vammaan taikka toimeksiantosuhteessa työllistymiseen perustuvaa sääntelyn eriyttämistä, minkä vuoksi ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta”²⁴². Aktiivimallin yhteydessä on kiinnostavaa, onko tietyllä osuudella työttömistä työnhakijoista syystä tai toisesta tosiasiallisesti niin heikko työmarkkina-asema, että heidän sisällyttäminen aktiivisuuden seurannan henkilöpiiriin voidaan katsoa epäyhdenvertaiseksi. Kääntäen voidaan pohtia, olisiko näiden ryhmien jättäminen aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle ollut asiallisesti muiden etuudensaajien syrjintää.

Yhdenvertaisuusperiaate ei estä lainsäätäjää tekemästä poliittisiakin valintoja, sillä sitähän lainsäätäjän työ pohjimmiltaan on: poliittisten valintojen pukemista juridiseen muotoon, oikeudellisten normien sallimissa rajoissa. Lainsäätäjän harkintavallan käytöstä yhdenvertaisuusnäkökulmasta relevanteissa asioissa on olemassa monia esimerkkejä eri

²³⁹ Ojanen & Scheinin 2011, s. 228, 232–233. Ks. valiokunnan linja mm. lausunnossa PeVL 25/2006 vp, s. 2.

²⁴⁰ Hidén 2018, s. 1–2.

²⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 44.

²⁴² HE 124/2017 vp, s. 22.

oikeudenaloilta²⁴³. Vaikka yhdenvertaisuus on perustuslaissa turvattu oikeusperiaate, sen tosiasiallinen ja täydellinen toteutuminen voi jäädä jossain määrin poliittisille linjauksille alisteiseksi. Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksestä lainsäädäntötyön periaatteena keskusteltaessa kysymys kuuluukin: mitä yhdenvertaisuudella tarkoitetaan ja kuinka pitkälle sen vaalimisessa halutaan ja voidaan mennä? Aktiivimallin yhteydessä edellä käsitelty tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen on toteutettu tavallaan kahden ääripään välimaastossa: selkeimmät erityisryhmät on rajattu mallin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta soveltamisalaan on jätetty tiettyjä ryhmiä, joiden täydellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen voi olla epävarmaa.

5.2. Työttömien työnhakijoiden erilaiset lähtökohdat aktiivimallin soveltamisalalla

5.2.1. Osatyökykyiset, vammautuneet henkilöt sekä omais- perhehoitajat

Aktiivimallissa on huomioitu osatyökykyisten ja vamman vuoksi tavanomaista vaikeammin työllistyvien työnhakijoiden alentunut mahdollisuus työllistyä. Lausuntokierroksella kannatettiin rajausta, jonka mukaan lakiuudistus ei koske henkilöitä, joilla on vireillä työkyvyttömyyseläkettä koskeva hakemus. Asiantuntijalausunnoissa kuitenkin tuotiin tämän lisäksi esiin, että vammaisen ihmisen mahdollisuus lyhytkestoisen työn löytämiseen ja vastaanottamiseen voi olla huonompi mahdollisten apuvälinejärjestelyiden, työympäristön järjestelyiden, työmatkojen hakemisen vammaispalvelulain mukaisena kuljetuspalveluna sekä henkilökohtaisen avun tarpeen vuoksi. Lausuntojen perusteella työttömyysturvalain uusia pykäläitä täydennettiin momenteilla, joiden perusteella mallin soveltamisalan ulkopuolelle jäivät myös henkilöt, ”jotka saavat jotakin työttömyysturvalain perusteella työttömyysetuudesta vähennettävää etuutta,

²⁴³ Ks. esim. Wickström 2011, s. 95–96. Yhdenvertaisuus ei esimerkiksi vero-oikeudessa muodosta periaatetta, joka edellyttäisi lainsäätäjän kohtelemaan erilaisia henkilöitä tai subjekteja samalla tavalla. Periaate on tyypistynyt rajoittamaan lähinnä tilanteita, jossa esimerkiksi luonnollisia henkilöitä verotetaan samalla tavalla samansuuruisesta ja samasta tulolähteestä peräisin olevasta tulosta. Tähän voisi lisätä, että eritaustaisilla henkilöillä on henkilökohtaisista ominaisuuksista johtuen tosiasiallisesti eritasoiset edellytykset esimerkiksi verosuunnitteluun, vaikka muodollisessa mielessä he olisivat samalla viivalla mahdollisuuksineen.

jota maksetaan osittaisen työkyvyttömyyden, sairauden tai vamman perusteella, tai jos henkilö saa vastaavaa etuutta, joka ei lainkaan vaikuta työttömyysetuuteen”.²⁴⁴

Hallituksen esityksessä huomautettiin, että perustuslain 6.2 §:n syrjinnän kiellosta huolimatta perustuslaki mahdollistaa henkilökohtaisten tekijöiden huomioimisen, jos terveydentilan tai vammaisuuden jättäminen huomiotta johtaisi henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisen kohtelun toteutumatta jäämiseen. Rajaukset edellä mainittujen ryhmien osalta tehtiin juuri tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi: näiden henkilöiden lyhytkestoinen, aktiivisuusedellytyksen täyttävä työllistyminen olisi esimerkiksi tarpeellisten työjärjestelyiden vuoksi huomattavasti haasteellisempaa kuin muilla työttömillä.²⁴⁵

Työttömyysturvalain 4:7 §:ssä tarkoitettu työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettävä etuus voi olla työttömyysetuudesta vähennettävä, mutta sillä ei tarvitse olla vaikutusta työttömyysetuuteen.²⁴⁶ Mahdollisia lain määritelmän täyttäviä etuuksia ovat esimerkiksi osatyökyvyttömyyseläke, osakuntoutustuki, sellainen tapaturma- tai työkyvyttömyyseläke, jota ei ole myönnetty täyden työkyvyttömyyden perusteella taikka vammaistuki.²⁴⁷ Käytännössä aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle pääsevät ne henkilöt, joiden sairaus tai vamma on tunnustettu puoltavalla päätöksellä jonkin vamman tai työkyvyttömyyden perusteella maksettavasta etuudesta.²⁴⁸ Tällainen rajausta ei ainakaan jätä tulkinnanvaraa työttömyysetuuden maksajan päätöksenteossa ja on siten ennakoitava ja objektiivinen.

Mallin valmistelussa esitettiin muitakin kuin vammaan tai sairauteen perustuvia rajoituksia siihen joukkoon työttömiä työnhakijoita, jonka aktiivisuutta seurataan. Asiantuntijoiden

²⁴⁴ HE 124/2017 vp, s. 14, 19. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen vireilläoloa koskevaa poikkeusta perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että tällaisten henkilöiden työkyvyttömyys saattaa muodostua pitkäaikaiseksi, mutta työkyvyttömyys on myös vielä ratkaisematta. Aktiivimallissa haluttiin soveltaa työttömyysturvalain yleistä linjaa, jonka mukaan työkyvyttömyyseläkehakemuksen vireilläoloaikana tilannetta tulkitaan etuudensaajan kannalta edullisesti ja henkilö voi saada muiden ehtojen täytyessä työttömyysetuutta normaalisti. Ratkaisut työttömyysetuuden saamisoikeudesta tehdään vasta työkyvyttömyyseläkeratkaisun saamisen jälkeen. Siksi aktiivimallissa päädyttiin ratkaisuun, jossa henkilöllä ei ole velvoitetta olla tarkoitettulla tavalla aktiivinen eläkehakemuksen vireille tulosta ensimmäisen asteen eli eläkeyhtiön päätökseen saakka. Jos hakemus hylätään, henkilön aktiivisuutta aletaan jälleen seurata. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannatti rajausta sinänsä lausunnossaan, mutta huomautti, että kuka tahansa saa työkyvyttömyyseläkehakemuksen vireille vain täyttämällä lomakkeen Kelan sähköisessä palvelussa. Valiokunta arvelikin, että pelkkä vaatimus hakemuksen vireilläolosta voi johtaa perusteettomien työkyvyttömyyseläkehakemusten yleistymiseen. TyVL 10/2017 vp, s. 4.

²⁴⁵ HE 124/2017 vp, s. 22.

²⁴⁶ HE 124/2017 vp, s. 19.

²⁴⁷ Mäki 18.1.2018.

²⁴⁸ YLE 26.1.2018.

lausunnoissa esitettiin lisäksi vapaaehtoistyön ja omaishoidon lukemista aktiivisuutta osoittaviksi toiminnoiksi. Näistä omaishoito ja lisäksi perhehoito päädyttiin lisäämään malliin sellaisiksi ajanjaksoiksi, joiden aikana henkilön aktiivisuutta ei seurata.²⁴⁹ Hallituksen esityksessä todettiin, että omais- ja perhehoito ovat aktiivisen osallistumisen muotoja, mutta koska ne perustuvat toimeksianto- eivätkä työsopimukseen, ne eivät kerrytä työssäoloehtoa eivätkä siten lukeudu aktiivisuusedellytyksen kerryttämisen pääasialliseen tapaan. Koska omais- ja perhehoito ovat kuitenkin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävää toimintaa, jossa henkilö asiallisesti työllistyy, ei katsottu kohtuulliseksi vaatia niiden ohella muuta aktiivisuutta.²⁵⁰ Nähdäkseni raja- ja perhehoitajien jättämisestä aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle on hyvin perusteltu, koska esimerkiksi vaikeavammaisen tai muistisairaana usein ympärivuorokautinen hoito käynee työstä ja samalla säästää julkisen terveydenhuollon kustannuksia.

5.2.2. Ryhmät, joiden työmarkkina-asema on verrattain epäedullinen

Aktiivimallissa on pyritty minimaaliseen eriyttämiseen eri ryhmien välillä, minkä vuoksi mallin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen ryhmien määrä on varsin vähäinen. Näin ollaan menetelty, jotta mallin rajaukset eivät asettaisi eri kansalaisryhmiä lainsäädännöllisesti epäyhtenäiseen asemaan. Tämä voidaan päätellä hallituksen esityksestä: sen mukaan omais- ja perhehoitajien, työkyvyttömyyseläkepäätöstään odottavien henkilöiden ja työkyvyttömyyden takia jotakin etuutta saavien jättäminen aktiivimallin soveltamisalan ulkopuolelle merkitsee vain vähäistä sääntelyn eriyttämistä, minkä vuoksi ehdotuksen ei katsottu olevan ongelmallinen perustuslain 6 pykälän 2 momentin kannalta²⁵¹.

Samalta kannalta asiaa lähestyy esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen, joka katsoi asiantuntijalausunnossaan, että aktiivimalli kohtelee kaikkia työttömiä periaatteessa samalla tavalla työttömyysturvaetuuksien määräytymisen suhteen. Näin ollen se ei hänen näkemyksensä mukaan ole ongelmallinen perustuslain 6 pykälän yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta.²⁵²

²⁴⁹ HE 124/2017 vp, s. 14, 19.

²⁵⁰ HE 124/2017 vp, s. 22.

²⁵¹ HE 124/2017 vp, s. 22.

²⁵² Viljanen 2017, s. 3.

Näkökulma vähäisestä eriyttämisestä on aiheellinen, mutta toisaalta se voi herättää ajatuksen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden huomioimisen puutteellisuudesta mallin valmistelussa.

Hallituksen esityksessä 124/2017 vp perustuslain 6 §:ssä luetelluista syrjintäperusteista mainitaan vain terveydentila, vammaisuus ja muu henkilöön liittyvä syy. Näiden ryhmien *selkeät* ilmentymät on rajattu aktiivimallin soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin mielenkiintoista tarkastella muita ryhmiä, joiden työmarkkina-asema voi olla epäedullinen, mutta heidän aktiivisuuttaan seurataan mallissa siitä huolimatta normaalisti. Epäedullisessa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä on lukuisia. Niitä ovat esimerkiksi kulttuuriset ja etniset vähemmistöt, ikääntyneet, häviämässä oleviin ammattiryhmiin kuuluvat, osatyökykyiset ja matalasti koulutetut henkilöt. Tässä yhteydessä keskitytään aktiivimallin valmistelussa ja voimaantulon jälkeen nähdäkseni eniten huolestunutta keskustelua herättäneisiin ryhmiin: sellaisiin osatyökykyisiin, joiden työkyvyttömyyttä ei ole millään vamman tai sairauden perusteella saatavalla etuudella tunnustettu, pitkäaikaistyöttömiin sekä ikääntyneisiin työttömiin työnhakijoihin.

Työttömän ominaisuuksiin tai henkilöhistoriaan liittyvät syyt voivat synnyttää epäyhdenvertaisuutta. Asiantuntijalausunnoissa erityisesti kansalaisjärjestöjen taholta nousi huoli henkilöistä, joiden työllistymismahdollisuudet riippuvat paitsi työpaikkojen saatavuudesta, myös edeltävän työttömyyden pitkäkestoisuudesta, terveydentilaan liittyvistä seikoista ja mahdollisesta syrjäytymisestä työmarkkinoilta. Esimerkiksi Kainuun TE-keskuksen asiantuntijan Tiina Veijolan mukaan työmarkkinatuen saajista suuri osa on sairauden tai vastaavan vuoksi tosiasiallisesti työkyvyttömiä ja jopa kyvyttömiä osallistumaan työllisyyttä edistäviin palveluihin, mutta kuitenkin siten, ettei heille myönnetä sairauseläkettä tai sairauspäivärahaa. Tästä syystä nämä henkilöt ovat Veijolan mukaan kategorisesti työttömiä työnhakijoita.²⁵³

Edellä viitattu kategorinen työttömyys voi olla käsillä esimerkiksi henkilöllä, joka on saanut sairauspäivärahaa 300 päivää eli etuuden enimmäisajan ja sittemmin saanut kielteisen tai useita kielteisiä työkyvyttömyyseläkepäätöksiä. Tällaiset henkilöt ovat työttömyysturvan piirissä, mutta todellisuudessa sairaus tai vamma voi vaikeuttaa työllistymistä ja mahdollisesti myös muihin aktiivitoimenpiteisiin osallistumista paljonkin, myös työnantajien asenteiden kautta.²⁵⁴ Hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen saa tuhannet suomalaiset vuosittain, ja

²⁵³ HE 124/2017 vp, s. 14, Veijola 2017.

²⁵⁴ YLE 26.1.2018.

monet työkyvyttömiksi itsensä kokevat eivät puoltavista lääkärinlausunnoista huolimatta saa myönteistä päätöstä vuosiin.²⁵⁵ Vuonna 2017 tehtiin 21 800 uutta työkyvyttömyyseläkeratkaisua, joista hylkääviä oli 6 500 kappaletta eli 30 prosenttia.²⁵⁶ Edellä sanottu huomioiden onkin toivottu, että aktiivimallin toimeenpanossa tehostettaisiin palveluketjuja, joiden myötä jokainen saavuttaisi työkykynsä takaisin tai vaihtoehtoisesti saisi riittävät selvitykset työkyvystä tai työkyvyttömyydestä. On toivottu, että aktiivimalli antaisi kimmokkeen joustavampiin sosiaaliturvamalleihin, joilla kompensoitaisiin henkilön osittaista työkyvyttömyyttä.²⁵⁷ Toistaiseksi tällaisia avauksia ei ole juuri nähty ainakaan hallituksen puolelta.

Myös perustuslakiasiantuntija Juha Lavapuro ja työ- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, ettei malli sisällä mahdollisuutta ottaa aktiivisuuden riittävyyden arvioinnissa huomioon jotakin työttömän työnhakijan työllistymisedellytyksiä heikentävää, mutta 6:3a.5 tai 7:5a.5 §:n 3 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävää sairautta tai vammaa.²⁵⁸ Erilaiset aktivointitoimenpiteet edellyttävät työttömältä vahvaa sitoutumista ja yhteistyötä TE-viranomaisen kanssa.²⁵⁹ Voidaankin kysyä, kuinka vankkaa sitoutumista ja syventymistä voidaan odottaa henkilöltä, jolla on taustallaan esimerkiksi mielenterveysongelmia ja syrjäytäkokenemuksia työelämästä.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta huomautti lausunnossaan, että henkilön työkyvyttömyys saattaa olla vain ajoittaista, mikä poistaa oikeuden työkyvyttömyyseläkkeeseen mutta siitä huolimatta vaikeuttaa työllistymistä. On myös työttömiä, jotka ovat työkykyisiä vain tiettytyyppisiin tehtäviin, tai työkyvyttömyys ja osatyökykyisyys voivat olla seurausta vain lyhytkestoisesta sairastumisesta. Valiokunta esitti lausuntoa antaessaan, että mallissa tulisi voida ottaa huomioon henkilön terveydentila ja työkyky eri työtehtäviin. Aktiivisuuden vaatimuksesta pitäisi voida valiokunnan mukaan luopua, jos hoitava lääkäri pitää työllistymistä edistäviä toimia henkilön terveyden kannalta vahingollisina. Valiokunta nosti lisäksi esiin joidenkin työpaikkojen asenneilmapiirin ja huonot edellytykset palkata osatyökykyisiä henkilöitä. Valiokunnan mukaan moni osatyökykyinen haluaisi ja kykenisi tekemään töitä, mutta työllistyminen on heille usein

²⁵⁵ Honkanen 2014, s.157–160.

²⁵⁶ Eläketurvakeskus 31.1.2018.

²⁵⁷ Mäki 18.1.2018

²⁵⁸ Lavapuro 2017, s. 1, TyVL 10/2017 vp, s. 4.

²⁵⁹ Pajukoski 2012, s. 202–203.

haastavaa pitkäaikaissairauksiin tai osatyökykyisyyteen liittyvien ennakkoluulojen ja pelkojen takia. Osa pitkäaikaissairaista työskentelisi mielellään osa-aikaisesti voimavarojensa mukaan, mutta työpaikoilla ei ole resursseja tällaisille järjestelyille.²⁶⁰

Nähdäkseni hallituksen tekemä rajausta etuus päätöksellä tunnustettujen, selkeästi osatyökykyisten ja vammautuneiden jättämisestä ulos aktiivisuuden seurannasta on perusteltu ja myös kohdallisen perustellusti rajattu. Muu kuin sairauteen perustuvaan sosiaalietuuteen tai vireillä olevaan työkyvyttömyysetuushakemukseen perustuva jaottelu olisi nähdäkseni varsin sattumanvaraista, ja TE-viranomaisten olisi mahdotonta objektiivisesti ja tasapuolisesti arvioida yksittäisen asiakkaan osatyökykyisyyttä muun kuin tällaisen selkeästi todettavan seikan perusteella. On totta, että on varmasti olemassa henkilöitä, joiden työllistymismahdollisuudet ovat muita heikkomat vaikkapa sosiaalisen rajoittuneisuuden tai jonkin lievän lääketieteellisen haitan takia, mutta ei voitane olettaa, että lääketieteellisesti kouluttamattomat TE-keskuksien viranhaltijat osaisivat arvioida tällaisten henkilökohtaisten haittojen merkitystä työmarkkina-asemaan ja vieläpä niin, että linja pysyy tasapuolisena ja ennustettavana kaikille.

Mainitussa tilanteessa olevien, järjestelmän ”tunnustamattomien” osatyökyvyttömiä rajaaminen aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle edellyttäisi nähdäkseni ehdottomasti lääketieteen ammattilaisen antamaa lausuntoa asiasta. Siksi mahdollisia työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotukseen perustuvia muutoksia pohdittaessa täytyisikin harkita myös sitä, halutaanko terveydenhuoltojärjestelmällemme antaa lisätyöksi vaadittavien lääkärinlausuntojen laatiminen. Samalla tulisi myös pohtia sitä, kuinka yhdenvertaisesti puoltavia lausuntoja olisi saatavilla julkisia lääkäripalveluita käyttäville ja toisaalta niille, jotka ovat valmiita maksamaan suuria summia yksityisistä, markkinoiden ja asiakkaisten ehdoilla toimivista lääkäripalveluista.

Osatyökykyisten työmarkkinatilannetta selvittämään on asetettu kaksi selvityshenkilöä, ja tavoitteena on muun ohella tarkastella työkyvyttömiä asemaa ja selviämismahdollisuuksia aktiivimallissa. Selvityksen pitäisi valmistua 31.10.2018 mennessä.²⁶¹ Selvityksen ja muun tutkimusten tuloksien perusteella tulisi tarvittaessa parantaa osatyökykyisten asemaa yhdenvertaisemmaksi esimerkiksi palvelujen kohdentamisella ja lisäämisellä osatyökykyisille. Vaihtoehtoisesti mahdolliset havaittavat epäyhdenvertaisuudet voitaisiin poistaa lisäämällä monen

²⁶⁰ TyVL 10/2017 vp, s. 4.

²⁶¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 12.4.2018.

tahon ehdottama säännös siitä, ettei etuus alene, jos työtön on tehnyt kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan aktiivisuusehdon täyttääkseen. Uskoakseni tämä on kuitenkin epätodennäköisin suunta, johon aktiivimallia tullaan kehittämään.

Lausuntokierroksella (substanssi)asiantuntijat nostivat esiin huolensa mallin vaikutuksista paitsi työkyvyttömiin, myös pitkäaikaistyöttömiin. Osassa lausuntoja²⁶² huomautettiin, että käytännössä työmarkkinatuen saajien sisällyttäminen aktiivisuuden seurannan henkilöpiiriin tarkoittaa heidän etuutensa automaattista leikkaamista, joka tulee kestäväksi pitkään, ellei ole jopa pysyvää. Hallitus kuitenkin katsoi, että aktiivimallin mukauttaminen tämän palautteen pohjalta ei palvelisi tavoitetta lisätä työllisyyttä.²⁶³ Perustuslakiasiantuntijat eivät joko kommentoineet pitkäaikaistyöttömien asemaa tai eivät tunnistaneet esitettyä ongelmaa: esimerkiksi Mikael Hidén ei hahmottanut millaista etuuden ”käytännössä automaattista” leikkautumista lausunnoissa tarkoitettiin. Hän katsoi, että jos lainsäädäntötoimet tyypillisesti johtaisivat erilaisiin seurauksiin vertailukelpoisten ryhmien välillä, tilanne vaatisi toki yhdenvertaisuusnormin toteutumisen arviointia. Hidén piti mahdollisena, että soveltamistilanteiden erilaisuus mallin toteutuksessa voi johtaa siihen, ettei varsinaista perustuslainmukaisuusongelmaa ole.²⁶⁴

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi, että varsinkin pitkäaikaistyöttömän kohdalla on epärealistista vaatia työllistymistä vähintään viiden päivän ajaksi. Epärealistisuutta sen mukaan lisäävät mahdolliset taustalla olevat elämänhallintavaikkeudet, päihdeongelmat tai terveydentilan asettamat rajoitteet. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti vaikeasti työllistyvien tarvetta pitkäkestoisille, henkilökohtaisille ja räätälöidyille palveluille ja sille, että heidän palveluntarpeensa yksilöllisesti kartoitetaan. Sen mukaan pitkäaikaistyöttömät ja muut vaikeasti työllistyvät henkilöt muodostavat ryhmän, joille on turvattava riittävä määrä heidän tilanteeseensa sopivia ja työllistymistään edistäviä aktivointipalveluita. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen.²⁶⁵ Nähdäkseni erityinen huomio pitkäaikaistyöttömille tarjottaviin palveluihin ja erityisesti niiden luonteeseen onkin paikallaan.

²⁶² Esim. Veijola 2017 tai Haapakoski 2017, s. 2.

²⁶³ HE 124/2017, s. 14–15.

²⁶⁴ Hidén 2017, s. 3. Muissa asiassa perustuslakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa pitkäaikaistyöttömien asemasta ei ole erikseen mainittu.

²⁶⁵ TyöVL 10/2017 vp, s. 4, StVM 22/2017 vp, s. 5. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lähestyy lausunnoissaan epäsuorasti näkökulmaan siitä, että useiden rinnakkaisten syrjintäperusteiden tai haittojen vuoksi tietyt henkilöt joutuvat aivan erityisen epäedulliseen asemaan. Tällaista monen tekijän summana syntynyttä epäedullista asemaa

Tilastodata vihjaa osaltaan pitkäaikaistyöttömien hankaluuksista aktiivisuusehdon täyttämässä: esimerkiksi elokuussa 2018 alennettua työmarkkinatukea sai 38,2 prosenttia kaikista työmarkkinatuen saajista, kun vastaava lukema peruspäivärahan saajilla oli 31,4 prosenttia ja ansiopäivärahan saajilla 32,8 prosenttia.²⁶⁶ Tämä tarkoittaa, että työmarkkinatuen saajat, jotka useimmiten ovat myös pitkäaikaistyöttömiä, täyttävät aktiivisuusehdon hieman muita tuensaa- jia harvemmin. Ero ei kuitenkaan ole niin suuri kuin etukäteisarviot antoivat olettaa. Kun ero aktiivisuusehdon täyttämässä on selvästi lähempänä viittä kuin kymmentä prosenttiyksikköä verrattuna työttömyyspäivärahojen saajiin, esimerkiksi työmarkkinatuen saajien rajaaminen aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle olisi hyvin vaikea perustella aktiivimallin työllisyyttä edistävän tavoitteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmista kestäväällä tavalla. Rajaus vaikuttaisi helposti suhteettoman suurelta myönnytykseltä työmarkkinatuen saajien suuntaan.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että jos aktiivimallin käyttöönottoon liittyvä lisämääräraha käytettäisiin etenkin lyhytkestoisten palveluiden järjestämiseen, se mahdollistaisi lyhytkestoisten toimenpiteiden riittävyuden nykyistä useammalle henkilölle ja siten mahdollisimman harvan työttömän työnhakijan etuuden taso alenisi.²⁶⁷ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta nosti esille, etteivät lyhytjänteiset ja velvoittavuuteen perustuvat palvelut ole etenkin vaikeasti työllistyville pitkällä aikavälillä tarkoituksenmukaisia työllistymistä ajatellen.²⁶⁸ Resurssit TE-hallinnossa ovat joka tapauksessa rajalliset. Voimavarojen haaskaaminen epätarkoituksen- mukaisiin palveluihin sanktioiden välttämisen estämiseksi on pois palveluista, jotka aidosti voisivat auttaa jotakuta muuta työllistymään. Nähdäkseni pitkäaikaistyöttömien asemaa tulisi kuitenkin tarpeen mukaan parantaa juuri heille sopivia palveluita lisäämällä tai yksinkertaisesti lisäämällä aktiivimalliin säännös, jonka mukaan jo aktiivisuusehdon täyttämisen yrittäminen katsotaan riittäväksi aktiivisuudeksi. Tällöin työttömyysetuuden saajia ei myöskään tarvitsisi erotella ryhmiin, joita kohdeltaisiin lainsäädännössä keskenään eri tavoin.

voi olla erityisen vaikea tunnistaa ja näiden henkilöiden aseman edistäminen on erityisen haastavaa. Ks. aiheesta tarkemmin Pyllkkänen 2014, s. 21, 25.

²⁶⁶ Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos 17.9.2018.

²⁶⁷ HE 124/2017 vp, s. 9.

²⁶⁸ TyVL 10/2017 vp, s. 3–4. Valiokunnan mukaan monet pitkän aikaa työttömänä olleet osallistuvat pitkäkestoiseen työkokeiluun tai kuntouttavaan työtoimintaan työllistymistä edistääkseen. Tällaiset palvelut edellyttävät, että suunniteltu palvelu soveltuu työttömän tarpeeseen sekä sitä, että tarvetta vastaava toimintapaikka löytyy. Valiokunta huomauttaakin, ettei tämän tyyppisiä palveluita voi käyttää lyhytkestoisesti vain siksi, että työttömän aktiivisuus tulee todistetuksi ja työttömyysetuuden madaltamiselta vältytään.

Pitkäaikaistyöttömät ryhmänä sisältävät monia alaryhmiä, joiden työllistymisnäkymät ovat muita heikkommat. Esimerkiksi juuri osatyökykyiset voivat usein olla myös pitkäaikaistyöttömiä²⁶⁹. Tutkimustiedon valossa myös esimerkiksi ikääntyneiden työttömien työmarkkina-asema on verrattain heikko: tilanteen asteittaisesta tasoittumisesta huolimatta ikääntyneiden työllisyysluvut todella on havaittu muita työikäisiä heikommiksi ja työllistyminen vaikeammaksi, erityisesti miesten osalta.²⁷⁰ Objekttiivisen datan lisäksi subjektiivisen kyselytutkimuksen mukaan 28 prosenttia 55–60 -vuotiaista ja 23 prosenttia yli 60-vuotiaista työnhakijoista on mielestään kohdannut ikä syrjintää rekrytointitilanteessa uransa aikana, kun kaikkien vastaajien kesken prosenttiosuus oli 18. Vastaavasti nuoret kokevat subjektiivisesti mitattuna vähiten ikä syrjintää.²⁷¹ Aktiivimallin lausuntokierroksella ehdotettiin ikääntyneiden aseman tasapuolistamiseksi, että työttömyyspäivärahan niin sanottuja lisäpäiviä saavat henkilöt rajattaisiin aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle. Hallitus kuitenkin katsoi, että koska aktiivimallin tavoitteena on työllisyyden lisääminen, soveltamisalaa ei ollut tältä osin syytä kaventaa.²⁷²

	Miehet	Naiset	Yhteensä
20–29 -vuotiaat	33,5 %	24,1 %	29,1 %
35–44 -vuotiaat	44,5 %	30,7 %	37,6 %
55–64 -vuotiaat	58,1 %	47,0 %	53,0 %

Kuvio 1: Alennettua työttömyysetuutta saavien prosenttiosuus kaikista Kelan maksaman työttömyysetuuden saajista ikä- ja sukupuoliryhmittäin huhti–kesäkuussa 2018²⁷³

Ylläolevassa taulukossa on esitetty aktiivimallista johtuen alennettua työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien prosenttiosuus kaikista kyseisten etuuksien saajista kolmessa valitussa ikäryhmässä huhti–kesäkuussa 2018. Merkittävin huomio lienee se, että

²⁶⁹ Vates Ry.

²⁷⁰ Sihto & Sardar 2012, s. V–VIII, 47–48.

²⁷¹ Taloustutkimus Oy 18.6.2018.

²⁷² HE 124/2017 vp, s. 14.

²⁷³ Prosenttiosuudet on laskettu Kelan julkaiseman tilastotietotaulukon datasta. Ikäryhmät on valittu siten, että mukaan tulevat vastavalmistuneet työikäiset, ihanteellisissa työiässä olevat sekä hieman ikääntyneemmät mutta alle eläkeiässä olevat etuudensaajat. 14.8.2018c.

aktiivisuusedellytyksen täyttää useimmiten nuori tai nuorehko etuudensaaja, kun taas eläkeikää lähestyvien keskuudessa tilanne on merkittävästi heikompi. Nähdäkseni tämä johtuu siitä, että nuoret ovat halukkaita tekemään ja heille ehkä tarjotaan muita helpommin lyhytkestoisia määräaikaista työsuhteita, jotka kartuttavat aktiivisuusedellytystä. Varsinkin nuoret naiset näyttävät onnistuvan aktiivisuusedellytyksen täyttämässä hyvin. Naiset pärjäsivät vertailussa miehiä paremmin kaikissa mukaan valikoituneissa ikäryhmissä, mitä selittänee se, että pätkätyöt ovat yleisiä juuri nuorten naisten kohdalla²⁷⁴.

Lausuntokierroksella esitetty huoli ikääntyneiden asemasta aktiivisuusvaatimusten edessä konkretisoituu tilastoissa. Etenkin iäkkäiden työttömien etuudet ovat alentuneet. Alennetun ansiopäivärahan saajista joka kolmas oli täyttänyt 60 vuotta. Alennetun etuuden saaminen oli sitä yleisempää, mitä vanhemmasta ikäluokasta oli kyse.²⁷⁵ Kelan maksamissa etuuksissa huhti–kesäkuussa 55–64 -vuotiaiden etuudensaajien tilanne oli 15,4 prosenttiyksikköä huonompi kuin 35–44 -vuotiaiden ja jopa 23,9 prosenttiyksikköä heikompi kuin 20–29 -vuotiaiden. Kaikkiaan ikääntyneiden tilannetta voidaan pitää varsin huonona: vain 47 prosenttia 55–64 -vuotiaista työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajista täytti aktiivisuusehdon. Erityisen surkeana näyttäytyy ikääntyneiden miesten tilanne, sillä heistä vain 41,9 prosenttia onnistui säilyttämään etuutensa alentamattomana. Taulukon tilastotietoa arvioidessa on kuitenkin otettava huomioon, että siinä ei ole mukana ansiopäivärahan saajia. Siksi lukemat voivat olla hieman kokonaiskuvaa huonompia kaikkien ikäryhmien osalta, sillä Kelan maksamista etuuksista valtaosa on työmarkkinatukea²⁷⁶, joka puolestaan viittaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Ikääntymisen ja pitkä työttömyys yhdessä heikentänevät työmarkkina-asemaa erityisen paljon.

Voidaan kysyä, olisiko ikääntyneiden työttömien asemaa jotenkin kohennettava, kun nyt on tilastotiedonkin valossa havaittu ikääntyneiden merkittävästi verrokkiryhmiä heikompi asema aktiivimallin soveltamisessa. Tämän tilastovertailun perusteella kysymykseen on vaikea antaa tyhjentävää vastausta, koska syyt ikääntyneiden heikompaan aktiivisuuteen mallin tarkoittamassa mielessä jäävät avoimiksi. Olisikin tutkittava tarkemmin, mistä eroavaisuudet

²⁷⁴ YLE 29.5.2013.

²⁷⁵ Kela 14.8.2018b

²⁷⁶ Esim. Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos 21.8.2018.

ikäryhmien välillä johtuvat: miltä osin syy on järjestelmässä ja miltä osin ikääntyneiden asenteissa uudelleentyöllistymistä kohtaan?

Ikääntyneiden heikommassa työllistymisessä voi olla kysymys kahtalaisista ongelmista, jotka liittyvät niin ikääntyneisiin työttömiin itseensä kuin työnantajien käyttäytymiseen. Ikääntyneet ovat tilastojen valossa passiivisempia työnhakijoita kuin nuoremmat ikäryhmät. He pysyvät useammin työttöminä, ovat taipuvaisempia siirtymään eläkkeelle ja toisaalta siirtyvät pysyviin työsuhteisiin merkittävästi nuorempia työttömiä harvemmin. Lisäksi he osallistuvat erilaisiin aktiivitoimiin selvästi nuorempia ikäryhmiä vähemmän.²⁷⁷ Aktiivimallin osalta ei vielä ole tutkimustietoa siitä, kuinka suuressa osassa tapauksista aktiivisuusedellytys on jäänyt saavuttamatta juuri oman passiivisuuden vuoksi.

Toisaalta aktivointitoimenpiteisiin osallistuttuaankin ikääntyneet työllistyvät heikommin kuin nuoremmat työttömät. Työnantajat palkkaavat ikääntyneitä ihmisiä muita vähemmän erityisesti pitkäkestoisista työsuhteista puhuttaessa. Syynä työnantajien käyttäytymiselle voi olla esimerkiksi ikääntyneen työntekijän mahdollinen tulevaisuuden työkyvyttömyys. Lainsäädännössä suurilla yrityksillä on edelleen yksilöllinen vastuu ikääntyneen työkyvyttömyyseläkkeen kustannuksista. Vaikka pienyritykset kantavatkin vastaavan työkyvyttömyyseläkevastuun kollektiivisesti, ne suhtautuvat työkyvyttömyyseläkkeen kustannuksiin vielä suuria yrityksiäkin pelokkaammin.²⁷⁸ Monet organisaatiot suosivat nuoria etenkin rekrytoinnissa: syynä voi olla esimerkiksi ennakkokäsitys ikääntyneen työntekijän heikommasta ja vanhentuneemmasta osaamisesta, korkeammista palkkatoiveista, mahdollisesta työkyvyttömäksi tulemisesta tai heikommasta kyvystä sietää hektistä työtahtia ja räsitusta. Toisaalta kyse voi useinkin olla siitä, että ikääntyvän organisaation keski-ikää halutaan laskea ja siten toiminnan jatkuvuus turvata. Ikääntyneen ja eläkeikää lähestyvän henkilön perehdyttämiseen ei siksi ehkä haluta satsata.²⁷⁹

Vaikka ajateltaisiinkin, että ikääntyneet ovat aktiivisuusedellytystilastoissa muita työttömiä huonommassa asemassa yksinomaan työmarkkinoista johtuvista ja samalla itsestään riippumattomista syistä, ei silti liene selvää, että aktiivimalli tarkoittaisi perustuslainvastaista epäyhdenvertaista kohtelua. Perustuslakivaliokunta on useissa työttömyysturvaa koskevissa lausunnoissaan pitänyt hyväksyttävänä varsinaisia, ikärajoilla tehtäviä erotteluja, kunhan niille on

²⁷⁷ Sihto & Sardar 2012, s. V, 48.

²⁷⁸ Sihto & Sardar 2012, s. V, 48.

²⁷⁹ Pärnänen 2011, s. 57–58.

hyväksyttävä syy, jollaiseksi esimerkiksi perustuslain 18.2 §:n mukainen työllisyyden edistäminen tai sosiaalietuusjärjestelmien yhteensovittaminen on katsottu²⁸⁰. Aktiivimallin yhteydessä hallitus korosti nimenomaan tavoitetta lisätä työllisyyttä.²⁸¹ Aktiivimallissa ikääntyneitä työttömiä työnhakijoita ei ole asetettu lainsäädännöllä mitenkään eri asemaan, vaan heidän asemansa erilaisuus perustuu muihin tekijöihin kuin työttömyysturvalainsäädäntöön. Nämä seikat huomioon ottaen voitaneen ajatella, että tarvittaisiin erityisen painava peruste todeta perustuslainvastaiseksi lainsäätäjän päätös olla antamatta lainsäädännöllisiä helpotuksia ikääntyneille työttömille. Kuten todettu, positiivisen erityiskohtelunkaan nimissä toteutettava erittely ei saisi suhteettomasti parantaa ”erityiskohdeltavan” ryhmän asemaa suhteessa verrokki-ryhmään. Hyväksyttävän ja suhteellisen perusteen löytäminen ikääntyneiden työttömien mahdolliselle erityiskohtelulle lienee tällä hetkellä varsin vaikeaa, etenkin, kun syytä ikääntyneiden työttömien muita heikompaan menestykseen aktiivisuusedellytyksen täyttämässä ei ole tutkittu pitkäjänteisesti ja monipuolisesti.

Eri ryhmien välisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ylipäätään on tärkeää – sosiaali- ja terveysvaliokunnan vaatimuksen mukaisesti – varmistaa, että aktiivimallin pidemmän tähtäimen vaikutuksia henkilöiden työllistymiseen ja taloudelliseen hyvinvointiin seurataan ja arvioidaan seurantatutkimuksella. Lisäksi olisi toteutettava vaikuttavuusarviot eri ryhmille esimerkiksi sukupuolen, iän, koulutustason, asuinalueen ja työttömyyden keston mukaan. Seurantatutkimusta olisi syytä tehdä myös laajemmalla skaalalla siten, että arviointiin otettaisiin mukaan myös kokonaisarviointi aktiivimallin heijastusvaikutuksiin muihin sosiaalietuuksiin.²⁸² Kattavan analyysin jälkeen myös mahdolliset jatkotoimenpiteet voidaan perustella paremmin – tällöinkin yhdenvertaisuusnäkökulmasta uusien ryhmien rajaaminen aktiivisuuden seurannan

²⁸⁰Työllisyyden edistämistä on pidetty hyväksyttävänä syynä ikään perustuvilla erotteluilla ainakin lausunnoissa PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp, joissa oli kyse ammatillista koulutusta vailla olevien, alle 20-vuotiaiden ja myöhemmin myös 20–24 -vuotiaiden työttömyysetuuden maksamisesta vain aktiivitoimenpiteiden ajalta, ellei henkilö osallistu työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen. Lausunnossa PeVL 27/2009 vp valiokunta arvioi tilannetta, jossa alle 25-vuotiaat työnhakijat eivät voi saada samanlaista etuutta kuin yli 25 vuotiaat työnhakijat, mikä oli merkityksellistä perustuslain 6.2 §:n sisältämän ikäsyrrinnän kiellon kannalta. Tuolloin valiokunta katsoi, että sosiaalietuusjärjestelmien yhteensovittaminen voi olla hyväksyttävä syy iän mukaan määrittyvälle erityiskohtelulle, jos erottelu ei ole mielivaltaista eivätkä erot turvan tasossa muodostu kohtuuttomiksi. Samaan lausuntoon viitattiin hiljattaisessa omaehtoisen opiskelun mahdollisuuksien lisäämistä koskevassa hallituksen esityksessä HE 59/2018 vp, jonka mukaan alaikärajan asettaminen työttömyysturvalla opiskelemismahdollisuudelle on ”sopuisuudessa perustuslain kanssa, koska muutos kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin niihin työttömiin työnhakijoihin, joiden omaehtoinen opiskelu täyttää esityksen mukaiset ehdot.” Samoilla linjoilla oli myös perustuslakivaliokunnan asiassa kuulemat valtiosääntöasiantuntijat. Hidén 2018, s. 3 ja Rautiainen 2018, s. 2.

²⁸¹ HE 124/2017 vp, s. 14.

²⁸² StVM 22/2017 vp, s. 6.

ulkopuolelle on aktiivisuuden seurannan piiriin jäävien yhdenvertaisuuden kannalta jokseenkin arveluttavaa. Jos kuitenkin luotettavasti havaitaan räikeää, aktiivimallista johtuvaa tosiasiallista epäyhdenvertaisuutta, jonka syy-seuraussuhteet ovat selvillä, on siihen sopivin keinoin puututtava. Pieniä eroja eri ryhmien välillä on nähdäkseni mahdotonta täysin välttää.

5.2.3. Alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen aktiivimallissa

Lain esityöt tunnistavat ongelman tosiasiallisista eroista aktiivisuusedellytyksen täyttämismahdollisuuksissa eri puolilla maata. Hallituksen esityksen mukaan etuuden tason muuttumattomuuteen vaikuttaa työttömän oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen laatu ja määrä. Hallituksen esityksessä tunnustetaan, että työllistyminen on helpompaa seuduilla, joilla lyhytaikaisia aktiivisuusedellytyksen täyttäviä työpaikkoja on tarjolla muita alueita enemmän ja TE-keskusten mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja ovat paremmat.²⁸³ Näistä arvioista voisi helposti ajatella, että tosiasiallisesti työllistymisen edellytykset ovat paremmat sellaisilla henkilöillä, jotka asuvat kasvukeskusten tuntumassa ja esimerkiksi hyvien kulkuyhteyksien äärellä.

Hallituksen esityksessä esiteltiin vuoden 2016 lukuja niin sovitellun työttömyysetuuden saajista kuin alkaneista työnhakuvalmennusjaksoista muutamassa esimerkimaakunnassa. Esityksessä ei otettu kantaa siihen, otaksuiko lainsäätäjät aktiivisuusedellytyksen täyttämiseen sopivia työpaikkoja olevan erityisen hyvin tai huonosti saatavilla juuri tiettytyyppisissä kunnissa tai miten se arvioi näiden työnhakuvalmennusjaksojen määrän eri maakunnissa heijastavan aktiivimallin mahdollisia alueellisia eroja. Mainituilla esimerkkiluvuilla se pyrki osoittamaan, että työllistymistä edistäviä palveluita ja aktiivisuusehdon täyttämiseen sopivia osa-aikatöitä oli tarjolla koko maassa. Lainsäätäjät arveli alueellisia eroja olevan, mutta ei ottanut kantaa minkä alueiden eduksi tai haitaksi.²⁸⁴ Alueellisten erojen realisoituminen jäikin jälkikäteisen tilastoanalyysin ja tutkimuksen varaan, mistä on jo saatu maistiaisia Sosiaali- ja terveystieteiden ja Kelan yhteisen tutkimushankkeen ensimmäisissä julkaisuissa²⁸⁵.

²⁸³ HE 124/2017 vp, s. 7.

²⁸⁴ HE 124/2017 vp, s. 7–9.

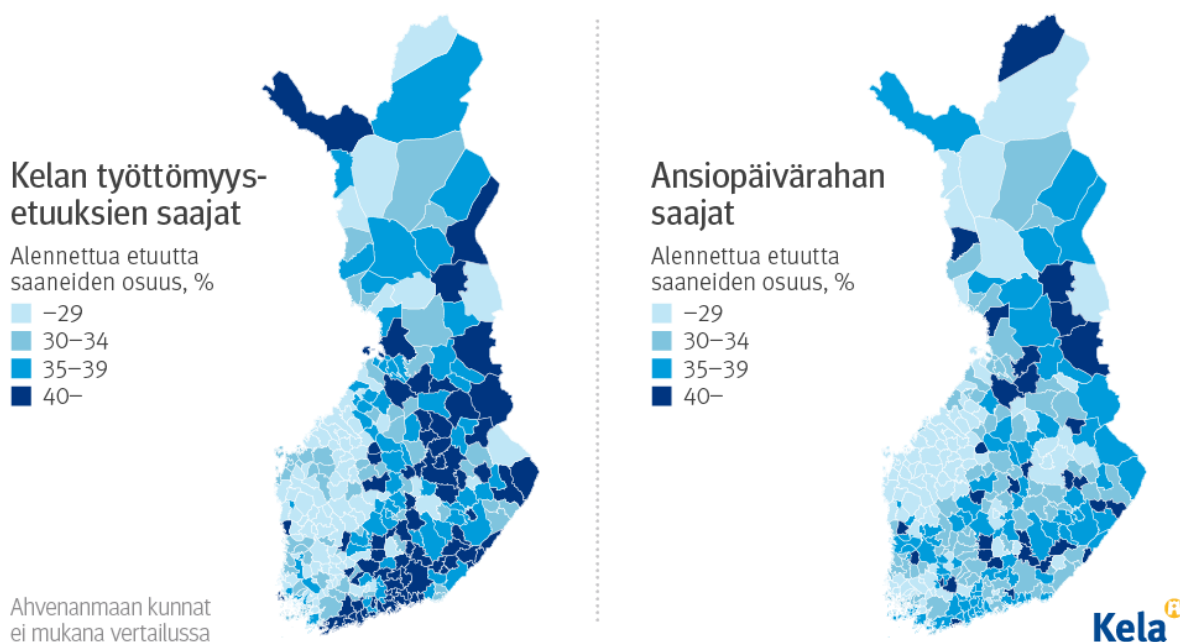
²⁸⁵ Kela 14.8.2018a.

Maakunta	Saajat	Alennettua etuutta saaneet	
	yhteensä	Lkm	%-osuus saajista
Koko maa	255 028	96 811	38,0
Etelä-Karjala	6 560	2 614	39,8
Etelä-Pohjanmaa	6 401	1 848	28,9
Etelä-Savo	6 600	2 380	36,1
Kainuu	3 515	1 365	38,8
Kanta-Häme	7 406	2 485	33,6
Keski-Pohjanmaa	2 546	657	25,8
Keski-Suomi	14 656	5 488	37,4
Kymenlaakso	9 481	3 769	39,8
Lappi	7 461	2 666	35,7
Pirkanmaa	26 010	9 378	36,1
Pohjanmaa	6 332	1 758	27,8
Pohjois-Karjala	9 982	3 834	38,4
Pohjois-Pohjanmaa	20 004	7 606	38,0
Pohjois-Savo	11 044	4 785	43,3
Päijät-Häme	10 995	4 816	43,8
Satakunta	9 223	2 808	30,4
Uusimaa	75 687	31 200	41,2
Varsinais-Suomi	20 938	7 303	34,9

Kuvio 2: Kelan maksamien työttömyysturvaetuuksien saajien määrät ja alennettua etuutta saavien määrät prosentiosuuksittain kaikissa Suomen maakunnissa.²⁸⁶

²⁸⁶ Kela 14.8.2018c.

Alennetun työttömyysetuuden saajat kunnittain 4–6/2018



Kuvio 3: Alennetun työttömyysetuuden saajat kunnittain huhti–kesäkuussa 2018²⁸⁷

Uusimaa	Pohjois-Karjala	Pirkanmaa	Lappi	Kanta-Häme	Etelä-Pohjanmaa
41,2 %	38,4 %	36,1 %	35,7 %	33,6 %	28,9 %
Helsinki	Joensuu	Tampere	Rovaniemi	Hämeenlinna	Seinäjoki
43,4 %	41,5 %	41,7 %	38,4 %	40,9 %	31,6 %
Raasepori	Lieksa	Valkeakoski	Tornio	Forssa	Kurikka
39,6 %	29,1 %	26,4 %	33,4 %	25,8 %	26,8 %
Askola	Rääkkylä	Kihniö	Muonio	Ypäjä	Evijärvi
46,7 %	31,1 %	24,6 %	37,3 %	23,8 %	24,5 %

Kuvio 4: Alennettua työttömyysetuutta saavien prosenttiosuus Kelan työttömyysetuuksien saajista maakunnittain ja esimerkkikunnittain huhti–kesäkuussa 2018.²⁸⁸

²⁸⁷ Kela 14.8.2018b.

²⁸⁸ Kela 14.8.2018c. Lukemat on valikoitu kattavammasta taulukosta. Kunkin valikoidun maakunnan osalta taulukkoon on valittu maakunnan keskuskaupunki sekä kaksi pienempää kuntaa. Pienimmät valitut kunnat ovat vain noin 2000 asukkaan kuntia. Kunnat on järjestetty oman maakuntansa alle asukasluvun mukaiseen

Kuvioiden 2–4 tilastotiedon valossa aktiivisuusedellytyksen täyttämisen aste eri puolella Suomea vaikuttaa varsin kiinnostavalta. Maakunnista heikoin tilanne on Kymenlaaksossa, Pohjois-Savossa, Päijät-Hämeessä, Uudellamaalla ja Etelä-Karjalassa. Vastoin ainakin tutkijan ennako-odotuksia²⁸⁹ Uudellamaalla, jossa lähtökohtaisesti on eniten työpaikkoja²⁹⁰ ja parhaimmat kulkuyhteydet, aktiivisuusehdon täytti ensimmäisellä tarkastelujaksolla vain vajaat 60 prosenttia Kelan maksamien työttömyysetuuksien saajista. Uudenmaan kunnissa etuudensaajat täyttivät aktiivisuusedellytyksen poikkeuksellisen harvoin. Kuvion 4 vertailuun otetuista Uudenmaan kunnista alle 40 prosenttiin pääsi ainoastaan Raasepori, ja sekin vain niukasti. Tämä voisi johtua esimerkiksi siitä, että työpaikkojen runsaasta määrästä huolimatta niihin kohdistuva suhteellinen kilpailu on kovempaa, mitä väkitiheämmästä paikasta on kyse.

Maakuntakohtaiset erityispiirteet, kuten elinkeinorakenne ja liikenneyhteydet sekä asukkaiden terveys ja ikärakenne, vaikuttanevat aktiivisuusedellytyksen täyttämistasteeseen. Kuvioiden 2–4 valossa näyttäisi siltä, että aktiivisuusedellytys täyttyy hieman huonommin maan itäisissä osissa verrattuna läntisiin osiin²⁹¹, joskin poikkeusmaakuntiakin on. Verrattain heikon tilanteen maakunnista Pohjois-Savo, Kymenlaakso, Etelä-Karjala ja Kainuu sijaitsevat itäisessä Suomessa, kun taas läntisessä Suomessa tilanne on monessa maakunnassa noin kymmenen prosenttiyksikköä edellä mainittuja maakuntia parempi: esimerkiksi Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla, Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa noin 65–74 prosenttia Kelan maksamien työttömyysetuuksien saajista täytti aktiivisuusehdon.

Toisekseen tilanne näyttää olevan selkeästi keskimääräistä huonompi maakuntien keskuskäytöksissä. Helsinki, Joensuu, Tampere, Rovaniemi ja Hämeenlinna olivat kaikki heikommassa tilanteessa kuin niiden ympäryskunnat. Maakuntakeskuksista vain Seinäjoella prosenttilukema oli lähellä 30 prosenttia 40 prosentin sijaan, mutta silti se oli korkeammalla kuin oman maakuntansa Etelä-Pohjanmaan lukema. Sen sijaan maakuntien noin 2000 asukkaan pikkukunnat kuten Kihniö, Ypäjä tai Evijärvi tai toisaalta keskisuuret noin 20 000 asukkaan kaupungit

suuruusjärjestykseen. Kuvion tarkoituksena on havainnollistaa aktiivisuusehdon täyttymistä erilaisissa kunnissa saman maakunnan sisällä. Yli 40 prosentin lukemat on lihavoitu luettavuuden parantamiseksi.

²⁸⁹ Myös muissa yhteyksissä on arveltu, että aktiivisuusehdon täyttäminen olisi erityisen vaikeaa maaseudulla. Ks. esim. StVM 22/2017 vp, vastalause 2, s. 18.

²⁹⁰ Esimerkiksi vuoden 2018 toisella neljänneksellä Uudellamaalla oli 18 800 avointa työpaikkaa, kun koko maassa niitä oli 49 500. Suomen virallinen tilasto 17.8.2018.

²⁹¹ Ks. keskimääräistä syrjäisemmistä kunnista ja niiden vaikeuksista sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa. Syrjäkunnat ovat yleisempiä maan itäisissä osissa. Lavapuro et al 2016, esim. s. 15–16, 19, 175.

Valkeakoski, Forssa ja Kurikka olivat osaltaan varsin hyvissä 24–27 prosentin lukemissa. Vaikuttaisi siis siltä, että syystä tai toisesta juuri kaupungeissa ja maakuntien asutuskeskittymissä aktiivisuusedellytyksen täyttäminen on vaikeampaa kuin maassa tai maakunnassa keskimäärin. Tätä päätelmää tukee niin kaupunkien suuret prosenttiosuudet kuin myös kauttaaltaan väkitiheän Uudenmaan heikko tilanne sen kaikissa vertailukunnissa. Tätä selittänee työpaikkoihin ja palveluihin kohdistuvan kilpailun kovuus.

Timo Meling Työ- ja elinkeinoministeriöstä kommentoi lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle vuoden 2018 talousarvion määrärahojen jakamista ELY-keskuksille. Osa määrärahasta jätettiin alkuvuonna ministeriöön, jotta muuttuviin tilanteisiin voidaan reagoida. Melingin mukaan viime vuosina työttömien alueellinen jakautuminen on huomioitu suurella painoarvolla määrärahojen alueellista jakoa tehtäessä. Lisäksi aluekohtaisesti otettiin huomioon vaikeasti työllistyvien määrä sekä työttömyysasteet. Näin pyrittiin määrärahojen kohdentamiseen alueille, joissa sitä kipeimmin tarvitaan. Lisäksi liikkuvuusavustuksella pyritään lisäämään työperäistä alueellista liikkuvuutta ja näin tasaamaan alueellisia eroja.²⁹² Kevään lukemien perusteella määrärahojen kohdentamisessa on edelleen kehitettävää.

Monissa lakiehdotusta koskevista asiantuntijalausunnoissa katsottiin, että malli kohtelee työttömiä epäyhdenvertaisesti asuinpaikan perusteella työllistymismahdollisuuksien alueellisten erojen vuoksi.²⁹³ Esimerkiksi Mikael Hidén arvioi, että aktiivisuuden osoittamismahdollisuudet voivat vaihdella jo johtuen niistä matkoista, jotka työttömän on taitettava päästäkseen koko maan alueella oleviin työpaikkoihin. Hidén kuitenkin huomautti, ettei perustuslakivaliokunta juuri ole tavannut katsoa tosiasiallisia alueellisia eroja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnormin vastaisiksi.²⁹⁴ Sen sijaan alueellisia kokeiluita koskeneista lakihankkeista se on todennut, että perustuslain 6 § edellyttää pääsääntöisesti samanlaista kohtelua muun ohella asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkä maantieteellinen peruste ei siten ole perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä peruste erottelulle perusoikeusjärjestelmässä, johon kuuluvat myös oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. Erinäiset tilannekohtaiset erityispiirteet huomioiden valiokunta on silti katsonut, ettei alueellinen yhdenvertaisuus rajoita tiukasti lainsäätäjän harkintaa, jolloin muodollisesta yhdenvertaisuudesta on perustellusta syystä ja

²⁹² Meling 2017, s. 2.

²⁹³ HE 124/2017, s. 14. Ks. Esim. Paanetoja 2017, s. 4 ja Veijola 2017, s. 3.

²⁹⁴ Hidén 2017, s. 4.

kohtuuden rajoissa voitu poiketa.²⁹⁵ Nähdäkseni alueelliset erot ovat aktiivimallin osalta niin analysoimattomalla pohjalla, että suoranaisten alueellisella perusteella ratkaistavien erotteluiden tekeminen olisi perustuslain 6 §:n valossa kyseenalaista. Tätä johtopäätöstä tukee se Hidénin mainitsema seikka, ettei perustuslakivaliokunta ole ollut taipuvainen pitämään tosiasiallisesti syntyviä alueellisia eroja yhdenvertaisuusnormin vastaisina. Syvällisenkin analyysin jälkeen alueellisten rajausten – kuten muidenkin lisäerottelujen – tekeminen aktiivisuuden seurannan henkilöpiiriin olisi nähdäkseni yhdenvertaisuuden kannalta hankala ajatus. Tämä ei poissulje muita, yhdenvertaistavia toimenpiteitä, kuten juuri määrärahojen kohdennuksia.

Hidén huomautti lausunnossaan, että vaikkei alueellinen yhdenvertaisuuskysymys aktiivimallissa muodostanut säätämisympäristökysymystä, tällaisten erojen merkitys yksilön kannalta voi olla sen verran olennainen, että perustuslakivaliokunnan olisi ollut aihetta tarkastella alueellisten erojen mahdollisuutta ja merkitystä. Tämä voisi johtaa säännösten kehittämisehdotuksiin ja käytännön tilanteiden seurantaan.²⁹⁶ Perustuslakivaliokunta viittasi alueellisen yhdenvertaisuuden ongelmaan lausunnossaan vain lyhyesti ja kytki sen kiinteästi siihen ongelmaan, ettei työttömällä ole mallissa absoluuttista mahdollisuutta itse vaikuttaa aktiivisuusedellytyksensä täyttymiseen mallin edellyttämällä tavalla. Sen mukaan myös alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät ongelmat ratkeaisivat säännöksellä siitä, ettei etuus alene, jos työnhakija ei ole onnistunut työllistymään tai pääsemään työllistymistä edistävään palveluun omasta toiminnastaan riippumatta.²⁹⁷ Muutosta ei tehty, eikä perustuslakivaliokunnan kehitysehdotukseen reagoimattomuutta ole myöskään sen kummemmin perusteltu jälkikäteen. Vaikuttaakin siltä, että havaittuihin alueellisiin ja muihin epäkohtiin pyritään vastaamaan lähinnä laajentamalla aktiivisuuden osoittamiskeinoja.

²⁹⁵ Ojanen & Scheinin 2011, s. 234. Mainittuja lausuntoja ovat esimerkiksi PeVL 3/1991 vp, PeVL 19/1997 vp, PeVL 58/2001 vp, PeVL 59/2001 vp, PeVL 11/2002 vp, s. 2–3 ja PeVL 65/2002 vp, s. 4.

²⁹⁶ Hidén 2017, s. 4.

²⁹⁷ PeVL 45/2017 vp, s. 4–5.

6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

6.1. Yhteenveto: onko aktiivimalli perustuslainmukainen?

Nähdäkseni selkeästi keskeisin perustuslaillinen kysymys aktiivimallissa liittyy perustuslain 19 §:n vaatimusten riittävään huomioimiseen, ja muut perustuslailliset kysymykset, kuten yhdenvertaisuuskysymykset, ovat ikään kuin alakysymyksiä tälle tematiikalle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on jo pitkään katsottu, että oikeutta sosiaaliturvaan voidaan rajoittaa aktiivoinnin ja julkisen vallan työllisyyden edistämismallin nimissä²⁹⁸. Aktiivimallin tavoite edistää työllisyyttä perustuslain 18.2 §:n hengessä on siis selkeästi hyväksyttävä ja perustuslainmukainen.²⁹⁹ Aktiivimallissa on kuitenkin tiettyjä piirteitä, tai laajemmin ymmärrettynä yksi piirre, joka vie sitä perustuslaillisen hyväksyttävyyden harmaalle alueelle. Se on toiseksi ainoa työttömyysturvaan tehty ehdollinen kavennus, jonka toteutumiseen työttömällä työnhakijalla itsellään ei ole absoluuttista mahdollisuutta vaikuttaa edes malliin tehtävien reippaiden parannusten jälkeen³⁰⁰. Mitään helpotusta etuuden alentamiseen ei jatkossakaan saa, vaikka omistautuneen yrittämisenkään jälkeen työtön ei onnistu millään mallin mahdollistamista keinoista täyttämään aktiivisuusedellytystä.

Perustuslakivaliokunta koki juuri tämän asian perustuslain 19.2 §:n ja osin myös 6 §:n kannalta ongelmalliseksi. Se ehdotti mallin korjaamista niin, että uusissa säännöksissä turvattaisiin aktiivisuusedellytystä kartuttavaan palveluun pääsy jokaiselle. Palveluiden säädösperusteista lisäämistäkään se ei välttämättä pitänyt riittävänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotusta olisi pitänyt täydentää esimerkiksi säännöksellä siitä, ettei etuutta alenneta työnhakijalta, joka ei ole onnistunut työllistymään tai pääsemään palveluun itsestään riippumattomista syistä. Toisaalta oltaisi voitu säätää, että työnhakija voisi osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana. Tällainen sääntely olisi samalla poistanut alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät ongelmat. Tästä varsin selkeästi

²⁹⁸ PeVL 17/1995, s. 2–3, PeVL 17/1996, s. 2 PeVL 50/2005 vp, s. 2–3, PeVL 55/2016 vp, s. 3.

²⁹⁹ Lavapuro 2017, s. 2, Salminen 2017, s. 3, Kotkas 2017, s.2, Viljanen 2017, s. 1 ja Hidén 2017, s. 2.

³⁰⁰ PeVL 45/2017 vp, s. 4–5.

näkemyksestään huolimatta valiokunta ei lausuntonsa ponsiosassa edellyttänyt muutoksia tai perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä.³⁰¹

Perustuslakivaliokunnan ja tiettyjen asiantuntijoiden³⁰² kehitysehdotus jätettiin huomiotta, eikä ehdotettua muutosta tehty. Mielenkiintoista on, miksei perustuslakivaliokunta edellyttänyt ehdottamiensa muutosten tekemistä lausuntonsa ponsiosassa, vaan totesi vain, että laki voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Mahdollisesti valiokunta odotti lainsäätäjän reagoivan ehdotuksiin ilman velvoittavan ponsiosan³⁰³ käyttämistäkin, tai sitten se ei kuitenkaan lopulta pitänyt aktiivimallin puutteita niin raskauttavina, kuin lausunnon ehdotusta arvioivan osion tekstistä voisi päätellä. Kynnys ponsiosan käyttämiseen muutosehdotuksissa sosiaalisten oikeuksien yhteydessä vaikuttaa tämän perusteella olevan varsin korkealla.

Perustuslakivaliokunnan kehitysehdotus ei ollut ainoa kehitysehdotus, johon ei reagoitu – esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotus siitä, että hoitavan lääkärin puoltavalla lausunnolla osatyökykyinen voisi päästä aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle,³⁰⁴ ei aiheuttanut reaktiota lainsäätäjässä. Syytä kehitysehdotusten sivuuttamiseen ei ole kerrottu, mutta uskoakseni syyt ovat käytännönläheisiä. Pelkkä palveluun tai työhön hakeminen voisi mahdollisesti osalla laskea ”yrittämisen tasoa” ja johtaa näennäisten työhakemusten tehtailuun. On ehkä ajateltu, että aktivoiva vaikutus on tehokkaampi, kun ihmisten on todella päästävä työhön, palveluun, aktivoivaan toimintaan tai yritystoiminnan makuun aktiivisuusehdon täyttääkseen. Toisaalta esimerkiksi puoltavan lääkärinlausunnon hankkiminen aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle pääsemiseksi voisi johtaa terveydenhuoltoamme tarpeettomasti kuormittavaan ”lääkärinlausuntoshoppailuun”. Julkista ja yksityistä terveydenhuoltoa käyttävät eivät välttämättä olisi keskenään yhdenvertaisessa asemassa puoltavan lausunnon saamisessa ottaen huomioon, että yksityisten lääkäriasemien liikevoittoon vaikuttaa olennaisesti asiakaskokemus.

Vaikka lainsäätäjällä voi olla ratkaisuihinsa hyvätkin perusteet, nähdäkseni sen olisi kuitenkin asianmukaista harkita julkilausumaa siitä, millä tavalla aktiivimalliin kohdistuneisiin

³⁰¹ PeVL 45/2017 vp, s. 5–6. Valiokunnan kritiikki tehokkaiden aktiivisuuden täyttämiskeinojen puutteesta on nähtävissä myös suurimmassa osassa perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista jossain muodossa – hallituksen esityksessä tehty ratkaisu arvioitiin perustuslain 19 §:n kannalta arveluttavaksi, mutta lausuntojen johtopäätöksissä muutoksia asiaan ei kuitenkaan vaadittu. Ks. Lavapuro 2017, s. 2, Salminen 2017, s. 3, Kotkas 2017, s.2, Viljanen 2017, s. 1 ja Hidén 2017, s. 2.

³⁰² Esim. Lavapuro 2017.

³⁰³ Saraviita 2012, s. 303.

³⁰⁴ TyVL 10/2017 vp, s. 4.

toteutumattomiin parannusehdotuksiin on paneuduttu. Sen olisi hyvä myös perustella ratkaisujaan jotenkin, sillä suuri osa kansalaisista kokee aktiivimallin tavalla tai toisella epäoikeudenmukaiseksi tai ainakin sen valmistelun puutteelliseksi. On myös nähdäkseni lainvalmistelumielessä kyseenalaista, jos perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin huomioihin ei suhtauduta niiden edellyttämällä vakavuudella. Kehitysehdotusten sivuuttaminen antaa kuvan perusteiden ja valmistelun puutteellisuudesta ja halusta viedä hanke tavoitteisiinsa väkisin.

Mikä merkitys sitten on sillä, että tilastotietojen valossa suurehko osuus työttömistä työnhakijoista ei täytä aktiivisuusedellytystä, tai sillä, että malli tuntuu iskevän ankarammin tiettyihin ryhmiin? Nähdäkseni tämän suuntaiset tilastohavainnot merkitsevät sitä, että tilanteen kehittymistä on seurattava huolellisesti ja lainsäätäjän on harkittava lisätoimenpiteitä jollakin aikavälillä. Aktiivimallin tapauksessa kehittämistyöhön on jo ryhdytty. Tässä tutkimuksessa käytetty tilastodata on pääosin huhti–elokuulta 2018 – siis ajalta, jolloin mikään hallituksen kaavailemista parannuksista ei ole ollut vielä voimassa. Siitä huolimatta kehityssuunta vaikuttaisi jo nyt olevan positiivinen³⁰⁵.

Aktiivimalliin lisättävät uudet aktiivisuuden osoittamiskeinot, etenkin laissa säädettävien uusien järjestäjätahojen³⁰⁶ järjestämä työllistymistä tukeva valmennus ja muu toiminta, ovat nähdäkseni hallituksen epäsuora vastaus sen saamaan kritiikkiin. Nopea reagointi tilastotiedoista havaittaviin epäkohtiin osoittaa ainakin sen, että ongelmakohtiin on halua puuttua, joskaan sitä ei tehdä niin tehokkain keinoin kuin olisi mahdollista ja siten kuin valiokunnista on ehdotettu. Uudet aktiivisuuden osoittamiskeinot kuitenkin laajentavat keinovalikoiman varsin suureksi. Uskoakseni malliin tehtävät parannukset pienentävät merkittävästi sitä joukkoa, jolle kaikki aktiivisuuden osoittamiskeinot todella olisivat saavuttamattomissa ottaen huomioon esimerkiksi sen, kuinka korkealla asteella suomalainen työvoima on järjestäytynyt ammattiliittoihin³⁰⁷ ja on siten näiden tarjoamien valmennusten ja toiminnan piirissä. Vasta malliin tehtyjen lisäysten jälkeisen tilastodatan kattava vertailu edeltäneeseen asiantilaan kertoisi tähän luotettavan vastauksen, ja edellinen päätelmä jääkin vielä tässä vaiheessa valistuneeksi arvaukseksi.

³⁰⁵ Vrt. keskenään esim. Kela 14.8.2018c, Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos 21.8.2018 ja Finanssivalvonta & Kansaneläkelaitos 17.9.2018.

³⁰⁶ Tällainen järjestäjätaho voi siis olla – yksin tai keskinäisessä yhteistyössä tai yhteistyössä muun toimijan kanssa – kunta, ammattiliitto tai -järjestö taikka sellainen rekisteröity yhdistys, jossa on jäsenenä ammattiliitto tai liittoja tai ammattijärjestö tai ammattijärjestöjä taikka työttömien keskusjärjestö taikka sen alueellinen yhdistys. STM/1923/2018, s. 1.

³⁰⁷ Vuonna 2016 palkansaajista noin 74 prosenttia kuului ammattiliittoon. Tilastokeskus 18.9.2018.

Toisaalta uudetkin mahdollisuudet osoittaa aktiivisuutta ovat luultavimmin suurelta osin sellaisia, että kiinteästi yhteiskunnan toiminnassa mukana oleville ja terveille ihmisille niiden käyttäminen on helpompaa. Lyhytkestoisiin opintoihin hakeutuvat ja pääsevät työttömät työnhakijat ovat todennäköisesti henkisesti ja fyysisesti terveitä ja yhteiskunnallisesti aktiivisia ihmisiä. Samoin työllistymistä tukevaa valmennusta ja muuta toimintaa järjestänevät useimmiten ammattiliitot ja -järjestöt, joiden tarjoamien valmennusten ja toiminnan piiriin päätyvät luonnollisesti yhdistäytyneet ja valveutuneet työttömät, joilla on ainakin jotakin työhistoriaa ammattialalla. Voidaankin pohtia, millä tasolla aktiivimalliin tehdyt parannukset helpottavat niitä, jotka tarvitsivat työllistymiseensä kaikkein eniten apua: paranevatko myös työmarkkinatuella olevien, liittoihin kuulumattomien pitkäaikaistyöttömien mahdollisuudet aktiivisuusedellytyksen täyttämiseen? Kysymys on validi erityisesti sellaisten pitkäaikaistyöttömien osalta, joiden työttömyyden taustalla on työkyvyttömyyseläke- ja sairauspäivärahaajärjestelmän ulkopuolelle jääviä fyysisiä tai psyykkisiä ongelmia, ongelmia sosiaalisissa taidoissa tai esimerkiksi rasistisia kokemuksia työmarkkinoilta. Nähdäkseni tällaisten henkilöiden kohdallaan olisi erityisen tärkeää, että kunnat ja työttömien keskusjärjestöt alkaisivat järjestää aktiivisuusedellytyksen täyttävää työllistymistä tukevaa valmennusta ja muuta toimintaa mahdollisimman paljon ja kohdentaisivat sitä nimenomaan vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin.

Yhdenvertaisuuskysymyksissä päädyttiin aktiivimallissa ratkaisuun, jossa aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle rajattiin vain sellaisia ryhmiä, joiden altistamista aktiivisuuden seurannalle olisi ollut hyvin vaikea perustella ja joiden aktiivisuuden seuraaminen olisi ollut hyvinkin arveluttavaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Prosentuaalisesti suuria tai useita ryhmiä vältettiin asettamasta lainsäädännöllisesti edullisempaan asemaan, jotta erityiskohtelun suhteellisuus tai peruste ei asettuisi kyseenalaiseen valoon. Yhdenvertaisuuden kannalta kyseenalaisempaa olisikin nähdäkseni esimerkiksi jonkin ikäluokan päästäminen lainsäädännöllisesti selkeästi muita helpommalla kuin se, että tällaisesta ratkaisusta päätettiin luopua. Toki tosiasiallisen yhdenvertaisuuden vaalimisen nimissä on huolehdittava, että järjestelmästä ja yhteiskunnasta johtuviin selkeisiin eroihin aktiivisuusedellytyksen täyttämässä esimerkiksi eri ikäryhmissä puututaan jatkotoimilla. Kaikkea tosiasiallista epäyhdenvertaisuutta ei kuitenkaan ole edes mahdollista poistaa lainsäädännöllä: tällaiset ideologiat ovat nähdäkseni utopistisia.

Edellä mainittu pyrkimys laajaan muodolliseen yhdenvertaisuuteen selittää esimerkiksi sitä, miksei työmarkkinatuen saajia jätetty ehdotuksista huolimatta aktiivisuuden seurannan ulkopuolelle. Nähdäkseni lainsäätäjän ratkaisu on sinänsä perusteltu myös siksi, että aktiivisuuden osoittamisen vaatimuksesta luopuminen työttömyyden pitkittyessä välittäisi varsin erikoisen

viestin ottaen huomioon mallin pyrkimys lisätä työllisyyttä ja aktiivista kansalaisuutta. Alueellisen yhdenvertaisuuden nimissä kukaan ei suoranaisesti ole vaatinutkaan jonkin alueen työtömille työnhakijoille annettavia lainsäädännöllisiä helpotuksia – useimmat kuitenkin ymmärtävät, että alueperusteisten rajausten suhteellinen ja hyväksyttävä tekeminen olisi mahdoton yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Alueellisen yhdenvertaisuuden ongelmat ja niihin liittyvä kritiikki linkittyikin vielä muita yhdenvertaisuusnäkökohtia tiiviimmin siihen, ettei ”aktiivisuudessa onnistuminen” ole täydellisesti työttömän käsissä³⁰⁸. Jos yhdenvertaisuuskysymykset muodostuvat selkeästi ongelmaksi, on mahdollista kehittämistyötä nähdäkseni lähesyttävä joka tapauksessa palveluiden lisäämisen kautta tai siten, että malliin lisätään ehdotettu säännös siitä, että etuuden taso ei alene, mikäli työtön tekee kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan aktiivisuusehdon täyttääkseen. Uuden rajaukset aktiivisuuden seurannan soveltamisalaan lisäävät epäselvyyttä ja muodollisen epäyhdenvertaisuuden riskiä.

On huomattava, että esimerkiksi yhdenvertaisuudesta omana kysymyksenään ei useimmissa perustuslakiasiantuntijoiden lausunnoissa³⁰⁹ esitetty merkittäväksi katsottavaa huolta, jos se ylipäätään edes mainittiin kulloisessakin lausunnossa erikseen. Tämä toisaalta kuvaa yhdenvertaisuuskysymysten vahvaa linkkiä täysin tehokkaiden aktiivisuuden osoittamiskeinojen puutteeseen. Kriittisinkään asiantuntija ei edellyttänyt perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä aktiivimallin hyväksymisessä, eikä perustuslakivaliokuntakaan jättänyt malliin liittyen muutosehdotusta eduskunnalle lausuntonsa sitovassa ponsiosassa. Vaikka siis lausunnoissa kritiikkiä ja kehitysehdotuksia onkin esitetty, ei mikään tai kukaan lausunnon antaneista tahtoista katsonut mallia sillä tavalla raskauttavasti kyseenalaiseksi, etteikö se olisi ollut toteuttamiskelpoinen.³¹⁰

Kuten perustuslakiasiantuntijoiden kuulemisessa tuli esille, aktiivimallissa on tiettyä ennakkotapauksen luonnetta.³¹¹ Mallilla venytettiin uudella tavalla perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintalinjaa siitä, millaisia ehtoja työttömyysturvalle voidaan asettaa. TSS-oikeuksia koskevien esitysten kohdalla kynnys muutosten vaatimiselle perustuslakivaliokunnan lausunnon ponsiosassa lienee erityisen korkealla, koska niiden yhteydessä monesti kyse on myös

³⁰⁸ Aluenäkökulman kannalta totta on tosin sekin, että oma joustavuus niin ammattialan kuin työpaikan sijainnin suhteen edistää henkilön mahdollisuuksia työllistyä. HE 124/2017 vp, s. 8–9.

³⁰⁹ Hienoinen poikkeus tähän oli Juha Lavapuron lausunto. Ks. Lavapuro 2017, s. 4.

³¹⁰ Lavapuro 2017, Salminen 2017, Kotkas 2017, Viljanen 2017 ja Hidén 2017. Joukosta kriittisin on selkeästi Lavapuro, jonka mukaan mallia olisi pitänyt muuttaa, vaikka hän ei varsinaisesti perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen mahdollisuutta maininnutkaan.

³¹¹ Ks. esim. Salminen 2017, s. 4.

arvovalinnoista. Kun ponsiosaa ei aktiivimallinkaan yhteydessä päädytty käyttämään muutosten vaatimiseen, ovat perustuslailliset pohdinnat malliin liittyen olleet erityisen tarpeellisia. Näiden pohdintojen lopputulokset viittaavat siihen, että aktiivisuusedellytyksenkin tyyppisiä, etuuden saamisedellytykseen rinnastettavia ehtoja on perustuslain puolesta mahdollista asettaa siitäkkin huolimatta, ettei absoluuttisen tehokasta keinoa etuuden alenemisen välttämiseen ole. Päinvastainen tulkinta tarkoittaisi, että perustuslakivaliokunta on tehnyt virhearvion päättäessään lausua ponsiosassa ilman lisäehtoja, että aktiivimallista voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan syyttäminen perustuslainvastaisesta ratkaisusta olisi raskauttava väite, joka kyseenalaistaisi koko perustuslaillisen ennakkovalvonnan toimivuuden. Työttömyysturvan aktiivimallia tutkineena en tohdikaan tällaista väitettä tehdä.

Aktiivimallin ”leikkuria” koskevassa kritiikissä kyse lienee paremminkin periaatteiden puolustamisesta kuin siitä, että etuudensaajien aidosti pelättäisiin joutuvan heitteille. Tätä puoltaa se, että henkilön työttömyysetuuteen mahdollisesti tehtävä alentaminen ei ole prosentuaalisesti tai euromääräisesti kovin suuri³¹². Kritiikki on myös korostuneesti painottanut aktiivimallin mahdollista leikkuria, mutta mallin myötä tullutta vähennystä omavastuupäiviin työttömyyden alussa ei ole kommentoitu oikeastaan lainkaan kritikkojen.³¹³ Kokonaiskuva jää siis osin puutteelliseksi, jos lukee ainoastaan kritiikkiä. Aktiivimallia esimerkiksi heikennyskiellon näkökulmasta arvioitaessa ei voidakaan unohtaa sitä, että se paitsi heikentää työttömyysetuutta, myös parantaa sitä etuusjakson alkupäässä. Lisäksi mahdollinen heikennys joudutaan kuitenkin tarvittaessa kompensoimaan toimeentulotuella, jos tarvetta kompensatiolle yksilötasolla on, eli sosiaaliturvajärjestelmän kokonaistasolla heikennys on vähäisempi kuin 4,65 prosenttia.

Edellä mainittuja näkökohtia silmällä pitäen huomionarvoista onkin se, että selkeästi äänekäimmin epäperustuslailliseksi mallia ovat arvostelleet tahot, joiden varsinainen substanssiosaaminen on muissa asioissa kuin valtiosäännössä. Voidaankin ajatella, että mallin ympärillä oleva keskustelu on hyvin pitkälle politiikkaa – eikä siinä sinänsä ole vikaa. Keskustelua yhteiskuntakehityksestä täytyy voida ja pitää käydä, tapahtui se sitten perustuslailla luodun kehikon sisä- tai ulkopuolella. Tällaisessa keskustelussa perusoikeusjärjestelmämme myös hakee muotoaan. Kuitenkin se, mitä Martin Scheinin on todennut perustuslaillisten asiantuntija-

³¹² Kotkas katsoi lausunnossaan, että vaikka alennus voi tuntua työttömän arjessa, se ei ole määrältään suhteeton. Kotkas 2017, s. 3. On myös korostettu, että kyse ei ole etuuden epäämisestä vaan merkitykseltään huomattavasti vähäisemmästä etuuden ehdollisesta alentamisesta. Maisonlahti 2017, s. 4.

³¹³ Ks. esim. Timonen 11.3.2018 ja mietintöön StVM 22/2017 vp jätetyt vastalauseet, s. 17–20. Omavastuu-aikaa lyhennettiin 7 päivästä 5 päivään, mikä osaltaan parantaa työttömyysetuuden saajien toimeentuloa. Maisonlahti 2017, s. 1, HE 124/2017 vp, s. 1, 6, 16.

arvioiden vastaanottamisesta ja kunnioittamisesta, pätee nähdäkseni myös aktiivimallin kohdalla: ”Jää eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja muiden valtiollisten toimijoiden ratkaistavaksi, otetaanko neuvoista vaarin. Jos otetaan, säädettävä laki on luultavasti laadukkaampi kuin mitä se muutoin olisi.”³¹⁴»

6.2. Mahdollisia aiheita jatkotutkimukselle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta tähdensi jo syksyllä 2017, että aktiivimallin pitkän aikavälin vaikutuksia työllistymiseen ja taloudelliseen hyvinvointiin tulee arvioida seurantatutkimuksella, joka arvioi vaikuttavuutta eri muuttujien, kuten sukupuolen, iän, koulutuksen, asuinalueen ja työttömyyden keston mukaan.³¹⁵ Aktiivimalli edellyttääkin edelleen huolellista seuranta muun muassa siitä, onnistutaanko aktiivisuuden osoittamisvaihtoehtojen laajennuksella alentamaan aktiivisuusedellytystä täyttämättömien työttömien työnhakijoiden määrää. Mallin perusoikeusvaikutuksia voidaan nykyistä luotettavammin arvioida vasta, kun malli ja sen soveltamiskäytäntö ovat saaneet lopullisen muotonsa, vakiintuneet TE-viranomaisten käytäntöihin ja tulleet tutuiksi työttömille työnhakijoille. Jo alle vuoden voimassaolon aikana on nähtävissä kasvua siinä osuudessa työttömiä työnhakijoita, joka täyttää aktiivisuusedellytyksen. Näin on siis tapahtunut jo ennen aktiivisuutta osoittavien toimintojen laajentumista.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kela ovat jo käynnistäneet tutkimushankkeen aktiivimallin vaikutuksista erityisesti työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaviin. Tutkimus tulee vastamaan muun muassa siihen, miten aktiivisuuehto on onnistuttu tai epäonnistuttu täyttämään. Samalla tutkitaan, miten aktiivimalli on vaikuttanut muiden Kelan maksamien etuuksien, kuten toimeentulotuen tai työkyvyttömyyseläkkeen hakemuseriäisiin, sekä kerätään tietoa Kelan työttömyysetuuksien saajien työssäkäynnin ja palveluihin osallistumisen muutoksista. Toteutettava tutkimus on osa aktiivimallin valmistelussa edellytettyä seuranta.³¹⁶ Edellä sanottuihin kysymyksiin on siis jo nyt kehitteillä tutkimukseen perustuvia vastauksia.

³¹⁴ Scheinin 16.1.2017.

³¹⁵ StVM 22/2017 vp, s. 6.

³¹⁶ Kela 14.8.2018a.

Eräs tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäänyt näkökulma aktiivimalliin on taloustieteellinen. Näkökulma sisältää lukuisia tutkimusmahdollisuuksia. Tutkimusta tulisi tehdä lisää juuri siihen liittyen, missä määrin aktiivimallilla on onnistuttu vähentämään työttömyyttä ja lisäämään työllisyyttä. Näillä näkökulmilla on myös yhteyksiä valtiontalouteen. Erityisen hedelmällistä olisi tutkia pitkällä aikajänteellä, missä määrin aktiivimalli on aikaansaanut pitkäaikaista työllisyyttä ja auttanut työttömiä uuden työuran alkuun aktivoimalla heitä. Käänteisestä näkökulmasta olisi kiinnostavaa tutkia, kuinka moni työtön työnhakija on käyttänyt aikansa urakehityksensä kannalta epätarkoituksenmukaisten palveluiden ja työpaikkojen tavoitteluun vain aktiivimallin leikkurin välttämiseksi, jolloin todellisia työpaikkoja ja itsensä kehittämisen mahdollisuuksia on ehkä mennyt ohi. Voitaisiin myös tutkia, missä määrin aktiivimallin lisäämät, hyvin lyhyitä työkeikkoja tekevät näennäistyölliset vääristävät työllisyystilastoja. Kaikilla näillä seikoilla on pitkän aikavälin taloudellisia vaikutuksia niin valtiontalouteen kuin työttömien työnhakijoiden henkilökohtaiseen talouteen. Aktiivimallin vakiinnuttua olisi järkevää ja mielenkiintoista tutkia, onko aktiivimallin kokonaisvaikutukset valtiontaloudelle plus- vai miinusmerkkisiä huomioiden mallin vaatiman henkilöstöresurssin lisäyksen.

Taloustieteelliset näkökulmat eivät nähdäkseni ole perusoikeusnäkökulmasta irrallisia, kun aktiivimallin työttömyysturvaan asettamien ehtojen oikeuttamisperusteena käytettiin juuri perustuslain 18.2 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta edistää työllisyyttä. Vasta pidemmällä aikavälillä voidaan nähdä, onko työllisyyden edistämistavoitteessa onnistuttu – etukäteen sen arvioiminen oli hallitukselle itselleenkin hyvin haastavaa. Jos myöhemmin havaitaan, ettei aktiivimalli toivotulla tavalla edistäkään työllisyyttä lainkaan, voidaan mallin oikeutus mahdollisesti kyseenalaistaa. Aktiivimallin perustuslainmukaisuutta koskevassa valmistelussa ja lausunnoissa korostettiin, että työllisyyden edistämistä perustuslain 18.2 §:ssä määriteltynä julkisen vallan velvollisuutena voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena rajoittaa toista perusoikeutta, tässä tapauksessa perustuslain 19.2 §:ää³¹⁷. Jos se asia, jolla koko mallin oikeutus on perusteltu, ei toteudukaan, voidaanko aktiivimallia ylipäänsä enää pitää perustuslainmukaisena?

Aktiivimallin oikeutukseen liittyviä mahdollisuuksia paitsi oikeudellisille, myös eettisille ja poliittisille pohdinnoille. Vaikka aktiivimalli on osa lainsäädäntöä ja tämä tutkimus on lähestynyt sitä oikeusdogmaattisesti, on lainsäädännön tekemisessä kyse politiikasta ja myös valtaapitävien eettisistä valinnoista. Tähän liittyviä kysymyksiä on monia: kuinka puoluepolitiikka

³¹⁷ Esim. PeVL 45/2017 vp, s. 3–4.

näkyä aktiivimallin säätämisen prosessissa? Kuvastaako perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan venyttäminen poliittisen kulttuurin tai eettisten käsitysten muutoksia suomalaisessa työvoimapolitiikassa? Mitä aktiivimallin kritiikistä piittaamaton ja määrätietoinen läpivieminen merkitsee demokratian näkökulmasta? Tämä tutkimus jättää yhä aukon näiden ja monien muiden aktiivimallia koskevien poliittis-eettisten kysymysten osalta.

6.3. Lopuksi: aktiivimalli lainsäädäntötyön nykytilan heijastajana

Suomalaisessa lainsäädäntöpolitiikassa on jo pitkään ollut haasteena esimerkiksi vähäisemmän mutta laadukkaamman sääntelyn toteuttaminen käytännössä sekä vaikutusarvioiden kehittäminen. Merkittäviä ongelmia ovat muiden ohella yksityiskohtaisuuden kasvu, valmistelun etupainotteisuuden vähäisyys, valmistelun tietopohjan puutteet, lainvalmistelun tosiasiallisen läpinäkyvyyden väheneminen sekä epärealistisen kireät aikataulut. Sääntelypolitiikan kipupisteistä on keskusteltu paljon. Ongelma ei ole epätietoisuus puutteista, vaan hyvien periaatteiden toteutumisen hitaus.³¹⁸

Monet edellä mainituista ongelmista on tunnustettu – ainakin jonkin tahon toimesta – myös aktiivimallin yhteydessä. On arvioitu, että aktiivimalli lisää byrokratiaa ja työttömyysturvajärjestelmämme monimutkaisuutta sekä vaikeuttaa järjestelmän ymmärrettävyyttä³¹⁹. On myös katsottu, ettei lainsäätäjät osannut itsekään arvioida aktiivimallin tulevia vaikutuksia,³²⁰ mikä voidaan osin tulkita kritiikiksi valmistelussa käytettyä tietopohjaa kohtaan. Se, ettei monia, useankin tahon valmisteluvaiheessa esittämiä kehitysehdotuksia ole toteutettu eikä myöskään kommentoitu tai arvioitu julkisesti, voidaan arvioida heikentävän valmistelun läpinäkyvyyttä ja legitimitettiä.

Tässä tutkimuksessa aktiivimallin perustuslainmukaisuutta on arvioitu ensisijaisesti työttömän työnhakijan perusoikeuksiin keskittyen. Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ainoa osa perustuslakia, jossa säädetään myös muun muassa lainsäädännön teknisen toteutuksen

³¹⁸Pöyry 2011, s. 7–8, 19–20. Ks. lisää lainsäätämisen prosessin ongelmista mm. Valtioneuvoston kanslia 2006, s. 158, TrVM 8/2010 vp, s. 9–10. Lainsäädäntöprosessiin käytetyistä vähäisistä resursseista tarkemmin Valtioneuvoston kanslia 2009, s. 261 ja Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 112–113.

³¹⁹ Veijola 2017, s. 1, Paanetoja 2017, s. 2, StVM 22/2017 vp, s. 5–6.

³²⁰ TyVL 10/2017 vp, s. 2, Hidén 2017, s. 3.

vaatimuksista, joista niistäkin on aktiivimallin valmistelussa tullut palautetta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota perustuslain 80.1 §:n lailla säätämisen vaatimukseen, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valiokunta katsoi, että muut työllistymistä tukevat palvelut tai toiminta tuli määritellä uusissa työttömyysturvalain 6:3a ja 7:5a §:ssä olennaisesti alkuperäistä esitystä tarkemmin ja että olisi asianmukaista kirjoittaa säännökset perussäännöksiksi tarkoitetuista palveluista tai toiminnasta, jolloin niitä tarvittaessa voitaisiin täydentää asetuksenantovaltuudella tarkempien säännöksiä antamista varten.³²¹ Kannanoton myötä lain tasolle (6:3a.3 § ja 7:5a.3 §) nostettiin se, että aktiivisuusehdon voi täyttää myös olemalla viisi päivää muussa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyssä työpaikalla toteutettavassa työllistymistä tukevassa palvelussa tai toiminnassa.³²² Aktiivimallin osalta huomautettavaa oli siis myös muutoseikoista, joihin niiden osalta korjausehdotuksia ei missään muodossa sivuutettu tai kyseenalaistettu.

Eurooppalaisessa valtiosääntökeskustelussa lakien perustuslainmukaisuuden abstrakti ennakkovalvonta mielletään avoimesti poliittiseksi. Suomen viimeaikaisessa perusoikeuskirjoittelussa se sitä vastoin katsotaan oikeudellisuonteiseksi. Siten lakiehdotusten perustuslainmukaisuus, siis rajoitusedellytysten edellytysten täyttymisen varmistaminen, katsotaan täysin valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta edellyttäväksi oikeudelliseksi arvioinniksi. Viljasen mukaan erilaiset yhteiskunnalliset arvot onkin pyrittävä rajoitusedellytystestissä ainakin tiettyyn pisteeseen saakka ”valtiosääntöoikeudellistamaan”.³²³ Aktiivimallin yhteydessä tämä voidaan nähdä esimerkiksi siinä, että Sipilän hallituksen ehkä poikkeuksellisenkin päättäväinen halu uudistaa työmarkkinoita on samaistettu perustuslain 18.2 §:n mukaiseksi työllisyyden edistämismääräyksen toteuttamiseksi.

³²¹ PeVL 45/2017, vp s. 5–6. Valiokunnan kannanotto vastasi Toomas Kotkaksen asiantuntijalausuntoa, jonka mukaan muiden työllistymistä tukevien palveluiden tai toiminnan määrittely laissa pelkän asetuksen sijaan on edellytys tavallisen lainsäätämisyksikön käytämiselle. Kotkas 2017, s. 5. Arajärven mukaan toimeentuloturvasta puhuttaessa kappaleessa mainittujen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiksi katsotaan ainakin etuuteen oikeutettujen määrittely, etuuksien saamisedellytykset, etuuksien suuruus ja alentamis- ja korottamisperusteet sekä etuuksien yhteensovittaminen. Valtuuttavan lain on paitsi annettava perussäännökset asiasta, myös määriteltävä ne asiat, joista asetus voidaan antaa. Valtuuden on oltava täsmällinen ja sisällettävä asetuksenantovallan rajoituksia tai edellytyksiä käsittelevä lauseke. Ks. myös StVM 22/2017 vp, s. 7–9.

³²² PeVL 45/2017 vp s. 5

³²³ Viljanen 2001, s. 126–127, 181, 210, 220–221, Rasilainen 2008, s. 733 & Scheinin 16.1.2017.

Perustuslakivaliokunnan harjoittamassa perusoikeuksien tunnistamisessa ja määrittelyssä valiokunnan kannanmuodostus on kuitenkin ollut väljää.³²⁴ Lavapuro on kuvannut valtiosääntöisen managerialismin käsitteellä suomalaisen valtiosääntöajatteluun sisältyvää hiljaista olettusta, jossa perusoikeudet ovat kinkkisissä tapauksissa viime kädessä alisteisia lainsäätäjän päämäärille. Näitä päämääriä lainsäätäjä katsoo tarpeelliseksi edistää valitsemillaan tavoilla tai katsoo poliittisen ympäristön edellyttävän niiden toteutumista. On hyväksytty, että perusoikeudet antavat tilaa poliittiselle harkinnalle ja tilannekohtaisesti optimaalisille tuloksille, eivätkä aseta niille etukäteen sisällöllisiä ehtoja tai esteitä.³²⁵ Viljanen on huomauttanut, etteivät perusoikeudet ole usein estäneet lakihankkeiden läpiviemistä, ja kyse onkin ollut lähinnä hienosäädöstä.³²⁶ Lavapuron mukaan Suomen perustuslakikontrolli näyttäytyy pääasiallisesti valtiosääntöteknisenä tarkastustoimintana eikä lain tavoitteiden ja keinojen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden syvällisenä arvioimisena.³²⁷ Perusoikeuksien tunnistamista ja sisällön määrittelyä perustuslakivaliokunnassa leimaa poliittisesti jännittyneissä tilanteissa yksittäistapauksellisuus, mikä toisaalta tekee perusoikeusjärjestelmästä dynaamisen mutta toisaalta hankaloittaa kokonaiskuvan saamista perusoikeuksien sisällöstä.³²⁸

Juuri tämä poliittisuuden ja yksittäistapauksellisuuden ilmiö lienee sen takana, että perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt lausuntonsa ponsiosassa muutoksia aktiivimalliin. Toisaalta myöskään hallitus ei tehnyt malliin ehdotetuista muutoksista merkittävimpiä. Perustuslakivaliokunta ei ehkä tietoisesti halunnut esittää tärkeimpiä muutosehdotuksiaan lausuntonsa oikeudellisesti velvoittavassa ponsiosassa³²⁹, koska katsoi tällaisten päätösten olevan osin poliittisia.³³⁰ Kun näin ei perustuslakivaliokunnassa toimittu, nähtiin hallituksessa tilaisuus säätää aktiivimalli

³²⁴ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 42.

³²⁵ Lavapuro 2010, s. 6–7.

³²⁶ Ks. Viljanen 2001, s. 356–357 ja Viljanen 2005, s. 1062. Tosin Viljanen korostaa, että usein perusoikeuksien ja lakihankkeiden jännite on johtunut vain siitä, ettei lakihankeen sisältämää perusoikeusrajoitetta ole osattu esimerkiksi kuvailla riittävän tarkkarajaisesti, mikä on voitu korjata lakihankkeen tavoitteita vaarantamatta. Perustuslakivaliokunta on kuullut perustuslakiasiantuntija Viljasta säännöllisesti. Ks. Sasi 2009, s. 158.

³²⁷ Lavapuro 2010, s. 11.

³²⁸ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 42.

³²⁹ Saraviidan mukaan läheskään kaikki perustusvaliokunnan huomautukset lakiesityksestä eivät ole säätämisyjärjestystä koskevia. Vain tällaisia säätämisyjärjestyskannanottoja pidetään eduskuntaa ja muita valiokuntia sitovina. Sitovat kohdat mainitaan erikseen lausunnon ponsiosassa, ja niitä perustellaan varsinaisessa tekstiosassa. Ponsiosassa ei viitata muihin oikeuspoliittisiin kannanottoihin, jotka ovat käytännössä suositusluontoisia. Mietintövaliokunta voi jättää nämä seikat huomiotta – jopa perustelematta kantaansa. Saraviita 2012, s. 303.

³³⁰ Poliitikot ovat useissa tapauksissa syytelleet perustuslakiasiantuntijoita perustuslailla politikoinnista ja lainsäätäjän harkintavallan riistämisestä. Ks. esim. Lavapuro & Ojanen 7.1.2017, Sasi 12.1.2017 sekä Scheinin 16.1.2017. Pyrkimys pidättäytyä poliittisten linjausten tekemisestä on voinut vaikuttaa valiokunnan ratkaisuun.

pääosin alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti. Perustuslain tavoitteiden kannalta parhaaseen aktiivimallin versioon pyrkiminen saatettiin kärjistetyksi katsoa hallitusohjelman mukaisen aktiivisen työllisyyspolitiikan toteuttamiselle alisteiseksi päämääräksi³³¹. Sipilän hallituksen politiikassa heijastuu tietyllä tavalla erityisen kova tahtotila saada hallitusohjelman tavoitteet läpi, ehkä jopa hyväksyttävien toimintatapojen rimaa hipoen. Perustuslakivaliokuntaa ja -asiantuntijoita kuullaan kyllä normaalisti, mutta heidän esittämästään kritiikistä ollaan ehkä vähemmän huolissaan kuin aiemmin. Sama ilmiö on ollut nähtävissä muun muassa sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistuksen valmistelussa kuluvalle vaalikaudella³³².

Lakihankkeiden läpi pakottamista koskeva kritiikki heijastuu selvästi muun muassa Sosiaali- ja terveysvaliokunnan loppupäätelmiltään puoltavaan mietintöön aktiivimallista. Vastalauseen mukaan valiokunnan käsittelyssä perustuslakivaliokunnan kanta sivuutettiin, mitä allekirjoittaneet pitivät erittäin huolestuttavana. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen tulisi olla eduskuntakäsittelyssä erityisasemassa. Se, että perustuslakivaliokunnan muut kuin ponsiosassa yksilöidyt huomioidut ovat velvoittavuudeltaan heikompia, ei poista allekirjoittaneiden mukaan sitä, että perustuslakivaliokunnan huomioiden mahdolliseen sivuuttamiseen tulisi esittää substanssivaliokunnan mietinnössä perusteet. Vastalauseen jättäneet katsoivatkin, ettei niin tehty riittävällä huolellisuudella aktiivimallin yhteydessä, vaan malli haluttiin ajaa eteenpäin puutteistaan huolimatta.³³³ Aihetta tutkineena yhdyin vastalauseen jättäneiden näkemykseen siltä osin, kuin se koskee perustuslakivaliokunnan merkittävien huomioiden sivuuttamisen kyseenalaisuutta. Jos perustuslakivaliokunnan ja -asiantuntijoiden kantaa ei toteuteta, tulisi päätös vähintäänkin perustella substanssivaliokunnan lausunnossa huolellisesti.

Kun laajaa vastarintaa aiheuttanut lakihanke hyväksyttiin eduskunnassa, lopputuloksen saattoi arvata. Aktiivimallin kumoamiseksi jätettiin kansalaisaloite 9. maaliskuuta 2018 ennätysellisen 140 944 allekirjoituksen turvin. Nyt aloite vaikuttaisi juuttuneen paikoilleen sosiaali- ja

³³¹ Aktiivimallista on kirjauksensa hallitusohjelmassa. Valtioneuvosto 29.5.2015, s. 15.

³³² Ks. lisää esim. PeVL 15/2018 vp, erityisesti s. 62–63 ja HS 12.9.2018.

³³³ StVM 22/2017 vp, vastalause 1, s. 18.

terveysvaliokuntaan, jonne se on saapunut mietinnön antamista varten 24.4.2018.³³⁴ Perustuslainmukainen tai ei – ainakaan aktiivimallin ei voida sanoa olevan kansalaisten suosiossa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole ollut vastata laajasti siihen, onko aktiivimalli lakihankkeena onnistunut, tarkoituksenmukainen, kansantaloudellisesti kannattava tai eettisesti oikeudenmukainen. Aktiivimallin perustuslainmukaisuuden arviointi on vain yksi, joskin merkittävä osa sen onnistuneisuuden arvioinnissa. Lopullinen johtopäätös tutkimuskysymykseen on, että aktiivimalli täyttää, joskin perustuslainmukaisuuden rajoja koetellen, perustuslain asettamat vaatimukset. Erillinen kysymys on, onko aktiivimalli onnistunut, hyvä, kannattava tai lainsäädäntöprosessiltaan kunniakkaasti toteutettu – ja kenen näkökulmasta katsottuna.

³³⁴ Eduskunnan verkkosivut, käsittelytiedot KAA 3/2018 vp. 26.9.2018 asia on edelleen valiokunnassa. Kansalaisaloite on kerännyt toiseksi eniten allekirjoituksia kansalaisaloite.fi -palvelussa, heti tasa-arvoista avioliittolakia koskevan aloitteen jälkeen. Kansalaisaloite.fi -palvelu 26.9.2018.