

Sanna Sillanpää

**TYÖTTÖMÄN TYÖNHAKIJAN OIKEUS
SOSIAALITURVAAN JA TYÖHÖN
POHJOISMAISESSA
TYÖVOIMAPALVELUMALLISSA**

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Sosiaalipolitiikan opintosuunta
Pro Gradu -tutkielma
Joulukuu 2022

TIIVISTELMÄ

Sanna Sillanpää: Työttömän työnhakijan oikeus sosiaaliturvaan ja työhön pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa.

Pro Gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatutkimuksen tutkinto-ohjelma, sosiaalipolitiikan opintosuunta

Ohjaaja: Satu Ojala

Joulukuu 2022

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkin työttömän työnhakijan sosiaalisia oikeuksia työvoimapalveluiden ja työttömyysturvan uudistuksen kontekstissa. Niin kutsuttu pohjoismainen työvoimapalvelumalli astui voimaan toukokuussa 2022, ja tässä tutkielmassa tavoitteenani oli tarkastella, miten uudistus heikentää tai vahvistaa työttömän oikeutta sosiaaliturvaan ja työhön. Tutkimuksessani tarkastelin laadullisen sisällönanalyysin avulla uudesta työvoimapalvelumallista annettua hallituksen esitystä. Aineistonani oli virkamiesvalmisteluna laadittu politiikka-asiakirja, jonka voi nähdä kuvastavan suomalaisen työvoimapolitiikan ajankohtaista tilannetta ja tavoitteita.

Analyysini perusteella pohjoismainen työvoimapalvelumalli yhtäältä vahvistaa sekä toisaalta heikentää työttömän sosiaalisia oikeuksia. Sosiaaliturvaoikeutta vahvistavat erityisesti karenssien keventäminen sekä uusi muistutusmenettely, ja oikeutta työhön vahvistavat työtarjouksen velvoittavuuden muutos sekä palveluiden tarjoaminen aiempaa laajemmin kaikille työnhakijoille. Sosiaaliturvaoikeuden yhdenvertaista toteutumista kuitenkin heikentää esimerkiksi uusi määrällinen työnhakuvelvollisuus, joka asettaa työnhakijat keskenään erilaiseen asemaan heistä itsestään riippumattomista syistä. Myös muistutusmenettelyn oikeudellinen asema näyttäytyy ongelmallisena pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa.

Tutkimukseni tulosten perusteella totean, että työttömän sosiaalisia oikeuksia on tässä uudistuksessa pyritty toisaalta vahvistamaan, mutta samalla työttömyysturvan vastikkeellisuutta on uusien velvollisuuksien, kuten määrällisen työnhakuvelvoitteen myötä lisätty. Uudistuksella tavoiteltiin työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, ja tämä voikin nähdäkseni toteutua, mikäli alueellisen yhdenvertaisuuden kysymykset huomioidaan. Poliittikasuosituksena ehdotan, että erityisesti määrällisen työnhakuvelvollisuuden asettamisperusteita tarkastellaan kriittisesti ja muistutusmenettelyn soveltamisohjeet laaditaan erityisen tarkasti. Jatkotutkimuksen kohteena tärkeää olisi tarkastella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin konkreettisia vaikutuksia työttömien sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle.

Avainsanat: sosiaaliset oikeudet, sosiaaliturvaoikeus, oikeus työhön, työvoimapolitiikka, työttömyysturva

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
2 Sosiaaliset oikeudet hyvinvointivaltiossa	3
2.1 Muuttuva hyvinvointivaltio	3
2.2 Työttömyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka	7
2.3 Sosiaaliset oikeudet, perusoikeudet ja ihmisoikeudet yhteiskunnassamme	12
2.4 Työttömän sosiaaliset oikeudet tässä tutkimuksessa.....	17
3 Työvoimapalvelujen ja työttömyysturvan uudistus	23
3.1 Työvoimapalvelut ja työttömyysturva Suomessa.....	23
3.2 Kohti pohjoismaista työvoimapalvelumallia	25
4 Tutkimusasetelma	31
4.1 Tutkimuskysymys ja aineisto	31
4.2 Sisällönanalyysi ja tulkitseva politiikka-analyysi	34
4.3 Analyysin kulku	37
5 Työttömän sosiaaliset oikeudet uudistuksessa	39
5.1 Oikeus sosiaaliturvaan pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa	39
5.1.1 Työttömyysturvan karenssien keventäminen ja muistutusmenettely	39
5.1.2 Työnhakuvelvoite ja -keskustelut: Lisää palvelua vai tarkastuspisteitä?	44
5.1.3 Työtarjoajan velvoittavuuden muutos	48
5.1.4 Lisääntyvä hallinnollinen työ sosiaaliturva-oikeuden toteutumisen haastajana	52
5.2 Oikeus työhön pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa	55
5.2.1 Työvoimapalveluja kaikille.....	55
5.2.2 Työtarjoajan muutokset ja määrällinen työnhakuvelvollisuus itsenäisen työhaun korostajana	59
6 Johtopäätökset ja pohdinta	67
6.1 Työttömän sosiaalisten oikeuksien toteutuminen suomalaisessa työvoimapolitiikassa ja hyvinvointivaltiossa	67
6.2 Sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino ja oikeasuhtaisuus	70
6.3 Poliittikasuosituksien ja tutkimuksen arviointi	75
Kirjallisuus	79

1 Johdanto

Tässä tutkielmassa käsittelen työ- ja elinkeinopalveluiden sekä työttömyysturvan uudistusta, niin kutsuttua pohjoismaista työvoimapolitettumallia kansalaisen sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Olen kiinnostunut sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta uudistuksessa sekä myös oikeuksien yhteydestä velvollisuuksiin, sillä nykyisellään työttömyysturvan saamiseen liittyy monia velvoitteita, ja voidaankin sanoa työttömyysturvan olevan vastikkeellista sosiaaliturvaa (Koistinen 2014, 235; Häikiö 2014, 132). Tässä tutkimuksessa tutkin, millä tavalla Pohjoismainen työvoimapolitettumallii mahdollisesti heikentää tai vahvistaa työttömän työnhakijan sosiaalisia oikeuksia. Rajasin tässä tutkimuksessa sosiaalisten oikeuksien tarkastelun koskemaan yksilön oikeutta työhön sekä oikeutta sosiaaliturvaan, ja tarkastelin samalla myös yhdenvertaisuuden toteutumista näiden sosiaalisten oikeuksien kohdalla. Analyysissani ja tulkintojen tekemisessä olen hyödyntänyt teoriaohjaavaa sisällönanalyysia sekä tulkitsevaa politiikka-analyysia.

Tutkielmani aihe on pohjoismaisen työvoimapolitettumallin voimaantumalon puolesta ajankohtainen, sillä se otettiin käyttöön 2.5.2022. Pohjoismainen työvoimapolitettumallii kertoo siis juuri tämän hetken tilanteesta ja tavoitteista suomalaisessa työvoimapolitiikassa. Pohjoismaisen työvoimapolitettumallin tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan ”lyhentää työttömyysjaksojen kestoa, helpottaa lyhytaikaisen työn vastaanottamista, kannustaa työnhakuun sekä uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa”. Pohjoismaisen mallin keskiössä on uusi, määrällinen työnhakuvelvoite, jonka toteutumista seurataan uusissa, kahden viikon välein järjestettävissä työnhakukeskusteluissa. Tiivistetysti pohjoismainen työvoimapolitettumallii lisää työnhakijoiden ja työvoimaviranomaisen välisiä kohtaamisia ja samalla keventää työttömyysturvan karensseja. (HE 167/2021, 4.)

Työttömyys on nykypäivän yhteiskunnassamme keskeinen sosiaalipoliittinen ja taloudellinen haaste, sillä hyvinvointivaltiomme ja julkisen talouden kestävyys perustuu siihen, että kansalaiset osallistuvat työelämään (Keskitalo 2013, 7–8; Saari, Taipale & Kainulainen 2013, 320). Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan talouskehityksen ennakoidaan heikentyvän, ja samalla väestön ikääntyminen sekä syntyvyyden aleneminen asettavat haasteita suomalaisille työmarkkinoille (HO 2019, 130). Myös OECD eli kehittyneiden markkinatalousmaiden taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (STM 2022) on

raportissaan nimennyt Suomen erityishaasteeksi ikääntyvän väestörakenteen, kalliin sosiaaliturvan sekä pitkäaikaistyöttömyyden (OECD 2020, 8; Van Gerven ym. 2022, 21). Työvoimapolitikan ja työttömyysturvan uudistukselle on siis tarvetta, jotta voimme tulevaisuudessakin säilyttää hyvinvointia tuottavat järjestelmämme ja instituutiomme.

Sosiaalipolitiikan tehtävänä on perinteisesti ollut nimenomaan heikompien auttaminen ja epäaktiivisen väestön inhimillisten olojen ja terveyden turvaaminen oikeudenmukaisesti (esim. Helne ym. 2003, 59–61; Kuusi 1961, 40). Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien kansalaisten sosiaalisista oikeuksista. Esimerkiksi Koistinen (2014, 303–309) esittää, että työttömän sosiaaliset oikeudet ovat rajatut verrattuna työssä olevien sosiaalisiin oikeuksiin. Sosiaaliturvajärjestelmän avulla on myös tavoiteltu laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten eriarvoisuuden pienentämistä, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista, hyvinvointia sekä myös yhteiskuntarauhaa (Van Gerven ym. 2022, 159, 163). Kansalaisen sosiaalisiin oikeuksiin puuttuminen työnhakuaktiivisuuden perusteella horjuttaakin käsitystä sosiaalisista oikeuksista ja sosiaalipolitiikasta yhteiskunnan heikoimpien puolustajana ja yhdenvertaisen yhteiskunnan puolestapuhujana.

Työttömyysturvan kontekstissa sosiaaliset oikeudet ovat nykypäivänä erottamattomasti yhteydessä velvollisuuksiin ja kansalaisen omaan aktiivisuuteen: sosiaalipolitiikassa ja työvoimapolitiikassa aktivoinnin trendi on viime vuosikymmeninä muuttanut olennaisesti kansalaisen ja valtion suhdetta sekä vastuuta hyvinvoinnista ja toimeentulosta (esim. Karjalainen 2011, 227–248). Tämä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon dilemma on osaltaan myös tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena, ja pohdinkin lopuksi työttömän sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa ja oikeasuhtaisuutta.

2 Sosiaaliset oikeudet hyvinvointivaltiossa

Perehdyn tässä luvussa ensin suomalaiseen hyvinvointivaltioon, sillä kansalaisen sosiaaliset oikeudet rakentuvat aina suhteessa ympäröivään maailmaan ja kontekstiin. Hyvinvointivaltiomme kehitys onkin osaltaan mahdollistanut sosiaalisten oikeuksien toteutumisen Suomessa. Syvennyn tässä luvussa erityisesti suomalaisen hyvinvointivaltion taustalla vaikuttaviin ideoihin ja ideologioihin sekä viime vuosikymmenten aikana tapahtuneeseen muutokseen. Tämän taustoituksen myötä valotan yhteiskunnassamme ja erityisesti työvoimapolitiikassa tapahtunutta muutosta kohti yksilön vastuullisuuden ja velvollisuuksien korostamista universaalien sosiaalisten oikeuksien sijaan. Esittelen tässä yhteydessä aktiivisen työvoimapolitiikan ideaa ja ajatusta aktiivisesta kansalaisesta.

Hyvinvointivaltion ja työvoimapolitiikan muutoksen valottamisen jälkeen perehdyn sosiaalisten oikeuksien taustalla oleviin perus- ja ihmisoikeuksiin, sillä Suomessa kansalaisen oikeudet perustuvat pitkälti kansallisessa lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa määriteltyihin oikeuksiin. Lopuksi määrittelen tarkemmin tutkimuksessa käyttämäni sosiaalisten oikeuksien käsitettä ja erittelen, mitä konkreettisia sosiaalisia oikeuksia työttömyyden kontekstissa on keskeistä huomioida. Tässä tutkielmassa keskityn rajauksen vuoksi sosiaalisiin oikeuksiin Suomen kontekstissa.

2.1 Muuttuva hyvinvointivaltio

Suomalaisen hyvinvointivaltion kultakaudeksikin kutsuttu aika, jolloin uusia palveluja ja etuuksia luotiin ja laajennettiin, loi kansalaisille yhä korkeampaa elintaso ja hyvinvointia jo 1950-luvulta lähtien (Kiander 2005, 219), mutta jatkuvaan talouskasvuun ja säännösteltyyn talouteen nojaava hyvinvointipalvelujen ja julkisen sektorin kasvattaminen joutui uusien haasteiden eteen viimeistään 1990-luvun laman koittaessa (Julkunen 2001, 66–71, 78–79). Näenkin tämän suunnanmuutoksen vaikuttavan myös tutkielmani aiheen taustalla, ja avaan tätä kehityskulkua erityisesti Raija Julkusen (2001) *Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa* -teoksen avulla. Nykypäivänä julkisessa ja poliittisessa keskustelussa puhutaan yhä enenevässä määrin hyvinvointiyhteiskunnasta hyvinvointivaltion sijaan, korostaen hyvinvoinnin moninaisia tuottajia ja toteuttajia yhteiskunnassamme ja samalla häivyttäen valtion vahvaa roolia ja vastuuta hyvinvoinnista (Julkunen 2017, 46–47),

mutta tässä luvussa käsittelen kuitenkin hyvinvointivaltion kehitystä ja siksi käytän tekstissäni tätä termiä.

Vaikka hyvinvointivaltiokehitystä voidaan kuvata tiettyyn suuntaan kulkevana tarinana, käytännössä kehitys ei ole ollut vain suoraviivaista ja johdonmukaista. Käytännössä se on muotoutunut erisuuntaisten kamppailujen ja kompromissien tuloksena – vasta jälkeenpäin on voitu havaita ja rakentaa kehityksestä jokseenkin yhtenäinen kuva. (Hänninen 1995, 136; Julkunen 2001, 14–15, 28–30.) Tutkimuksessa on kuvattu hyvinvointivaltion viime vuosikymmenien muutosta paitsi leikkauksien ja julkisen sektorin kutistamisen tarinana, myös esimerkiksi hyvinvointivaltion modernisoimisena ja ”uudelleenkalibrointina” – aihetta voidaan siis hahmottaa eri tavoin näkökulmasta riippuen (Clasen & Clegg 2007, 168). Huomion arvoista on myös erotella hyvinvointivaltion sisäisten toiminta-alueiden eritahtinen kehitys, sillä esimerkiksi työvoimapolitiikka, eläkepolitiikka ja koulutuspolitiikka ovat kehittyneet eri aikoina ja eri tavoin (Julkunen 2001, 16). Tämän vuoksi hahmottelenkin tässä luvussa ensin ”ylätason” politiikkaa eli perehdyn yleisesti hyvinvointivaltion ja sen taustalla vaikuttavien ideoiden kehitykseen, ja käsittelen seuraavassa luvussa tarkemmin työvoimapolitiikkaa yhtenä hyvinvointivaltion osa-alueena.

Taloukasvun on nähty mahdollistavan hyvinvointivaltion laajenemisen sekä julkisten menojen kasvattamisen, mutta 1990-luvun laman myötä taloudelliset intressit ovat vallanneet tilaa julkisessa keskustelussa ja politiikan suuntaviivojen muotoilussa, ja tämän myötä myös hyvinvointivaltion rakentamisen ja universalismin retoriikka on saanut rinnalleen haastajia. Julkunen (2001) kirjoittaa Suomessa 1980-luvulla alkaneesta hyvinvointivaltion ja politiikan muutoksesta kohti karsinnan, rajoittamisen ja sopeuttamisen aikaa. Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kasvukausi joutui muutospaineiden alaiseksi paitsi 1990-luvun laman vuoksi, myös samanaikaisesti tapahtuvien suurien muutosten vuoksi: kansainvälistymiskehitys, Euroopan unioniin ja yhteisvaluuttaan liittyminen ja yleisesti harppaus uudelleenlaiseen jälkiteolliseen informaatiotalouteen haastoivat aiempia käsityksiä hyvinvointivaltiosta ja sen mahdollisuuksista tarjota kansalaisille laajoja julkisia palveluita ja tukea. Talouskriisi viime kädessä mahdollisti päättäjien tekemät leikkaukset ja säästötoimet ja niiden myötä koko hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin uudelleenmuotoilun. (Julkunen 2001, 11–13, 63, 106–108.)

Suomalainen hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka on perustunut pitkälti universalismin ideaan, jolla tarkoitetaan kaikille yhtäläisiä, lähinnä verovaroin rahoitettuja hyvinvointia edistäviä palveluja ja etuuksia. Tärkeitä tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi peruskoulu, lapsilisät, päivähoitojärjestelmä, eläkkeet sekä julkinen terveydenhuoltojärjestelmä. Universalistisilla palveluilla voidaan taata kansalaisille elämän perusedellytykset, vähentää markkinariippuvuutta sekä edistää parhaimmillaan kansalaisten välistä tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Universalistisen sosiaalipolitiikan ansioksi voidaan lukea esimerkiksi köyhyyden vähentyminen, korkea koulutustaso kaikilla väestöosilla, naisten korkea työllisyysaste, korkea kansanterveys sekä yleisesti laaja turva erilaisten sosiaalisten riskien varalle. Universalismin idea on ollut suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa vahvasti mukana, ja Pohjoismaita onkin kutsuttu universalistisiksi hyvinvointivaltioiksi. (Halmetoja 2016, 119–122; Julkunen 2017, 38–41.)

Esping-Andersenin (1990) tunnetun hyvinvointivaltioregiimiteorian mukaan Suomi voidaan lukea sosiaalidemokraattiseksi hyvinvointivaltioksi, jonka ominaispiirteisiin kuuluvat esimerkiksi korkea dekommodifikaation aste, eli tiivistetyksi riippumattomuus markkinoista: kansalaisille taataan verovaroin kattava sosiaalinen turvallisuus ja hyvinvointi universalismin periaatteeseen nojaten. Korkean dekommodifikaation ansiosta työntekijöillä on siis mahdollisuus tulla toimeen markkinoiden ulkopuolella ”ilman työhön, tuloihin tai yleiseen hyvinvointiin liittyviä seurauksia” (Keskitalo 2013, 47–48). Esping-Andersenin regiimimalli valottaa siis erilaisten hyvinvointivaltioiden järjestelmien ominaispiirteitä ja onkin hyödyllistä hahmottaa Suomi osana pohjoismaista, sosiaalidemokraattista regiimiä. Tämän tutkielman keskiössä ei kuitenkaan ole hyvinvointivaltioiden keskinäinen vertailu, vaan suomalaisen hyvinvointivaltion juurien ja historian hahmottaminen, joten Esping-Andersenin regiimiteoriaan ei ole tässä yhteydessä syytä pureutua tarkemmin. (Esping-Andersen 1990.)

Universalismi mahdollistaa siis laajan hyvinvointijärjestelmien kattavuuden, ja sen on ajateltu olevan myös poliittisesti hyväksyttävä ja kestävä malli, sillä siitä hyötyvät kaikki yhteiskuntaluokat: Julkunen (2001, 27) nostaa esiin päivähoiton, jonka suurin käyttäjäryhmä ovat keskiluokkaiset perheet. Kaikille yhtenäinen järjestelmä pitää huolen siitä, että järjestelmään tehtävät muutokset koskevat kaikkia, eikä vain joitakin ”toisia”, autettavia tai vähemmän kunnollisia kansalaisia (Julkunen 2001, 27–28). Monien etuuksien ja palveluiden järjestäminen on kuitenkin muuttunut kilpailevien järjestelmien kautta: Halmetoja (2016, 122) nostaa esimerkiksi ansiosidonnaisen eläketurvan ja laajan työterveyshuollon. Kilpailevien

etuusjärjestelmien avulla yksilöiden on mahdollista turvata korkeampi elintaso riskin toteutuessa, mikä syö pohjaa universalistiselta etuusjärjestelmältä. Elintason kohoaminen ja keskiluokan synty onkin luonut paineen kehittää paremmin ansioturvaa vastaavia sosiaaliturvan muotoja. (Em. 122.)

Myös työttömyyden ja työttömyysturvan kohdalla järjestelmämme sisältää ei-universalistisia piirteitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan vuoksi. Ansioihin perustuvaa työttömyysturvaa on mahdollista saada työssäoloehdon täyttänyt työttömyyskassan jäsen, joten esimerkiksi vaihtelevaa osa-aika- tai pätkätyötä tekevän voi olla vaikea täyttää vaadittava työssäoloehto. Vain osalle palkansaajista kuuluva ansiosidonnainen työttömyysturva jakaa kansalaisia kahteen eri luokkaan luoden yhä suurempaa kuilua perusturvaa saavien ja ansioturvaa saavien välille – vastoin universalistisen sosiaalipolitiikan ideaaleja. Tällainen kehitys vahvistaa eriarvoisuutta eri ryhmien välillä, sillä perusturvan kehittämistä ei ole nähty asialistan tärkeimmäksi asiaksi, ja siten perusturva uhkaa jäädä jälkeen kehityksessä. (Halmetoja 2016, 119, 124–127; Koistinen 2014, 304–305.)

Universalistisuuden idean heikentyessä toisenlaiset ideologiat ovat saaneet yhä vahvemmin jalansijaa: erityisesti uusliberalismin idea on vahvistunut myös Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossamme. Liberalismi aatteena on syntynyt jo 1500-luvulla ja kehittynyt uusliberalismin muotoon nykypäivän yhteiskunnissa. Liberalismilla tarkoitetaan yksilön priorisoimista esimerkiksi yhteisön tai laajemmin yhteiskunnan edelle siten, että yksilöt nähdään vapaina, rationaalisina ja moraalisisina olentoina, ja yksilönvapaus näyttäytyy keskeisenä jokaiselle kansalaiselle kuuluvana oikeutena. Toisaalta vaikka uusliberalismissa yksilön valinnanvapautta korostetaan jopa yli muiden oikeuksien, ei tämä tarkoita, että yksilöllä olisi mahdollisuus tehdä mitä vain valintoja, vaan ajatuksena on valinnanvapauden toteuttaminen nimenomaan avoimien työmarkkinoiden puitteissa. Esimerkiksi työmarkkinoilta poissa olemista yksilö ei rationaalisena, omaa parastaan ajattelevana yksilönä voisi valitakaan, eikä toki ihannekansalaisena näin haluaisikaan tehdä. (Lister 2010, 31–32.)

Uusliberalismissa pienemmälle huomiolle jää markkinoiden negatiivisten vaikutusten puskuerointi ja kansalaisten suojeleminen sosiaalisilta riskeiltä. Tästä päästäänkin uusliberalismin keskeiseen ajatukseen vapaiden markkinoiden ja yksityisomistuksen ensisijaisuudesta – liberalistisen ideologian mukaan valtion tulisikin olla mahdollisimman minimaalinen, eikä juurikaan sekaantua vapaiden markkinoiden toimintaan. Uusliberalismin

aatteen mukaan valtion tehtäväksi jää lähinnä turvata kansalaisten mahdollisuudet toimia vapaina, rationaalisina ja aktiivisina toimijoina vapailla markkinoilla. (Lister 2010, 30–32.) Ajallisesti tarkasteltuna olennainen käänne universalistisesta ajattelusta kohti uusliberalistisia ideoita tapahtui Suomessa 1990-luvun alussa laman seurauksena (Julkunen 2001, 205–211): huono-osaisten sosiaalietuuksiin kohdennettiin enemmän tarveharkintaa ja leikkauksia, mikä loi kahden kerroksen kansalaisia. Loic Wacquantin (1999) mukaan ajatus avun saajista on muuttunut uusliberalististen oppien myötä siten, että sosiaalipolitiikan ”asiakkaiden” kunnottomuutta korostetaan ja ymmärretään työttömyys yksilöllisenä ongelmana rakenteellisen tai yhteiskunnallisen ongelman sijaan. Uusliberalismi ulottuu siis myös käsitykseen kansalaisista ja heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hyvinvointiyhteiskunnassa.

Esimerkiksi Valokivi (2008, 78) määrittelee väitöskirjassaan uusliberalistista kansalaisuutta: kansalaisen tulee tämän ideologian mukaan ensisijaisesti kantaa itse vastuuta itsestään ja läheisistään, ei tukeutua valtioon tai kuntaan. Myös Juhila (2006, 77–78) tiivistää, että uusliberalistisen ideologian mukaan kansalaisia kasvatetaan riippuvuudesta vastuullisuuteen. Työttömyyden kontekstissa voidaankin huomata, että kansalaiselta odotetaan työllistymistä ja siten omasta toimeentulosta huolehtimista, kun passiivinen sosiaaliturvaan tukeutuminen nähdään jopa tuomittavana jatkuessaan pitkään (Julkunen 2006, 28). Aktiiviseen työnhakuun ja siitä raportoimiseen velvoittaminen työttömyysturvan saamiseksi heijastaakin vahvasti tällaista ajatusmaailmaa – sosiaaliturvaa saavalta odotetaan ja vaaditaan aktiivisuutta, jotta tämä ansaitsisi saamansa etuuden. Tällainen ajatus on kaukana universalistisesta hyvinvointivaltion ideasta, jossa jokaiselle taataan tietyt oikeudet ja palvelut sosiaalisina oikeuksina (Häikiö 2014, 132).

2.2 Työttömyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka

Työttömyyttä voidaan määritellä taloustieteellisestä näkökulmasta kysynnän ja tarjonnan kautta, jolloin työttömyys näyttäytyy markkinoiden epätasapainoisen tilanteen sivutuotteena. Klassisen työttömyysteorian mukaan vapaasti toimivat markkinat tasapainottuvat itsestään ja siten myös työttömyyden tulisi korjaantua, kunhan osapuolet sopeutuvat muutoksiin ja esimerkiksi työttömäksi jääneet hyväksyvät reaalityön palkkojen alenemisen. Tällainen klassisen taloustieteen teoria ei kuitenkaan huomioi esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän luomia

rajoitteita kilpailulle, eikä varsinaisesti selitä, mistä työttömyys tällöin johtuu – tulisihan markkinoiden aina toimia ja tasapainottaa itsensä poistaen samalla työttömyysongelman. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole tapahtunut, joten on syytä tarkastella aihetta laajemmin kuin vain tiukan taloustieteellisen näkemyksen mukaisesti. (Koistinen 2014, 188–191.)

Työttömyys voi olla myös elämäntilanteena yksilön kannalta haastava, ja tutkimuksissa on havaittu työttömyyden aiheuttavan haittoja työttömille itselleen sekä heidän perheilleen: työttömyyden tiedetään vaikuttavan niin yksilöiden hyvinvointiin, resursseihin kuin yhteyksiin muihin ihmisiin. Työttömyys on myös yhteydessä heikompaan terveyteen – työttömyys voi johtaa huonompaan terveyteen, ja toisaalta huono terveys itsessään on työttömyysriski. Syitä ja seurauksia voi olla vaikea eritellä, mutta yhteys on kuitenkin tunnistettu. On myös havaittu, että työttömien ja työssä olevien hyvinvointikehitys on eriytynyt, ja vähimmäisturvalla elävien suhteellinen köyhtyminen on lisääntynyt. Työttömyys statuksena voi itsessään aiheuttaa häpeää, epäonnistumisen ja huononmuuden tunnetta, sillä yhteiskunnassamme työn merkitys ja arvostus on hyvin korkealla. (Pakarinen 2018, 195–196, 200–201.)

Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa mielekästä onkin tarkastella työttömyyttä laajempaa sosiaalitieteellisenä ongelmana ja huomioida työttömyysilmiön monet puolet: taustalla vaikuttavat niin yksilölliset, sosiaaliset kuin yhteiskunnallisetkin tekijät. Työttömyyteen liittyvässä tutkimuksessa on tarkasteltu muun muassa yksilön ominaisuuksien vaikutuksia, yritysten roolia ja valtaa, työvoimapalveluiden keinoja sekä poliittisten toimijoiden ja instituutioiden toiminnan merkitystä työttömyyden syntymiselle ja esimerkiksi työttömyystilanteen pitkittymiselle (Koistinen 2014, 224–228). Työllisyyteen on tunnistettu vaikuttavan lisäksi myös makrotaloudelliset prosessit, joihin työtön yksilö ei juurikaan voi vaikuttaa: esimerkiksi globalisaatio, suhdannevaihtelut ja teknologian kehittyminen muokkaavat talouden ja työmarkkinoiden kenttää jatkuvasti (Honkanen 2018, 139). Nykypäivän poliittisessa keskustelussa voimme kuitenkin huomata painopisteen olevan työttömien henkilöiden toiminnassa, eli työvoiman tarjonnan kysymyksissä. Tämä on heijastunut myös työttömyyden hoidon keinoihin, sillä yhteiskunnallisten ja sosiaalisten ongelmien määrittely tietynlaisina johtaa usein myös näiden käsitysten mukaisiin ongelmanratkaisutapoihin (Lister 2010, 151; Häikiö & Leino 2014, 28–29).

Työttömyysturvan kohdalla työhön kannustamista ja velvoittamista on maailmalla kuvattu ”workfare”- politiikkana, joka alun perin kohdistettiin jo valmiiksi heikommassa asemassa

oleviin työttömiin: työmarkkinatukea saaviin, nuoriin sekä pitkäaikaistyöttömiin (Kajanoja 2003, 184–189). Workfare-politiikalla viitataan hyvinvointiyhteiskunnassa sellaiseen politiikkaan, jossa kaksi hyvinvointia tuottavaa järjestelmää kietoutuvat toisiinsa: toisaalta universaalit palvelut ja sosiaaliturva nähdään hyvinvoinnin turvaajana kaikille kansalaisille, mutta toisaalta myös työmarkkinaosallistumisen tuomaa hyvinvointia korostetaan ja yksilöitä kannustetaan aktiiviseen työmarkkinaosallistumiseen. Käytännössä hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden rajoja on siis määritelty tällaisella politiikalla uudestaan. Taustalla vaikuttavat kysymykset siitä, kenellä on oikeus olla poissa työmarkkinoilta ja mikä on valtion rooli työmarkkinoiden ongelmien puskuroinnissa sekä sellaisten yksilöiden suojelussa, jotka eivät itse pysty turvaamaan toimeentuloaan avoimilla työmarkkinoilla. (Brodkin & Marston 2013, 58–59.)

Euroopassa ja pohjoismaissa tällaista politiikkaa on kutsuttu aktivointipolitiikaksi tai aktiiviseksi työvoimapolitiikaksi (Brodkin & Marston 2013, 60). Aktivointipolitiikan keskeinen ajatus on, että sosiaaliturvaa saavaa henkilöä kannustetaan palaamaan mahdollisimman nopeasti työttömäksi jäätyään takaisin työelämään ja palkansaajaksi. Varsinainen aktiivinen työvoimapolitiikka on saanut alkunsa Ruotsissa 1960-luvulla Gösta Rehnin ja Rudolf Meidnerin mallista, jonka keskiössä olivat sekä työllisyyspoliittiset että talouspoliittiset tavoitteet. Alun perin aktiivisella työvoimapolitiikalla pyrittiin edistämään vakaata taloudellista kasvua ilman inflaation liiallista kiihtymistä vaikuttamalla työvoiman kysynnän ja tarjonnan haasteisiin osatyömarkkinoilla. Osatyömarkkinoihin keskittyminen ja toimien valikoivuus nähtiin mahdollisuutena kohdistaa työvoimapolitiittiset toimenpiteet niille aloille, joilla työllisyyden haasteita todella oli. Tämä nähtiin hyväksi vaihtoehdoksi yleiselle rajoittavalle talouspolitiikalle, jonka kielteiset työllisyysvaikutukset kohdistuisivat laajemmin yhteiskuntaan ja aiheuttaisivat lisää työttömyyttä mahdollisesti myös sellaisille aloille, jotka siitä eivät aiemmin olleet kärsineet. Onkin huomattava, että aktiivisen työvoimapolitiikan idea syntyi taloudellisen korkeasuhdanteen aikana, jolloin työllisyyspolitiikan keskeisimpänä haasteena oli täystyöllisyyden turvaaminen kestäväällä tavalla ja samalla talouden ylikuumenemisen estäminen. (Sihto 1994, Koistinen 2014, 357–362.)

Talouden muutoksien myötä myös aktiivista työvoimapolitiikkaa ympäröivä todellisuus on muuttunut, ja tämä on näkynyt työvoimapolitiikassa niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa. Aktiivisen työvoimapolitiikan painopiste onkin vuosien saatossa siirtynyt kohti työvoiman tarjontaan liittyviä toimenpiteitä. Suomessa on seurattu tiiviisti esimerkiksi

OECD:n suosituksia, joiden mukaan työvoimapolitiikan tulisi aiemmin mainittujen tavoitteiden lisäksi keskittyä myös esimerkiksi inhimillisen pääoman kehittämiseen talouskasvun vauhdittamiseksi (Koistinen 2014, 364). Talouden kriisien myötä työvoimapolitiikan tehtävä on edelleen kaventunut yhä enemmän työn tarjontapuolen politiikaksi, ja Koistinen nimeääkin merkittävimmäksi käännteeksi 1980-luvun lopun: Tällöin OECD alkoi suosituksissaan korostaa ”aktiivisen yhteiskunnan ideaa”, jossa työvoimapolitiittiset ja sosiaalipoliittiset tavoitteet yhdistettiin ja työvoimapolitiikka muuttui ennen kaikkea tarjontapuolen strategiaksi (em. 365). Myös Euroopan Unionin tasolla työvoimapolitiikkaan liittyvät suositukset jäsenmailleen ovat 1980-luvun lopun jälkeen olleet hyvin tarjontapainotteista, mikä on näkynyt vahvasti myös Suomessa Euroopan Unioniin liittymisen myötä (Koistinen 2014, 366–367; Aho & Arnkil 2008, 47).

Nykypäivän ”aktiivisella työvoimapolitiikalla” ei siis viitata samanlaiseen politiikkaan, jota tämän käsitteen alla on alun perin harjoitettu. Oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta tarkasteltuna ennen 1990-lukua suomalaisessa työllisyyspolitiikassa korostettiin oikeutta työhön sosiaalisena oikeutena, jonka takaaminen oli valtion velvollisuus tilanteessa, jossa avoimet työmarkkinat työpaikkaa pystyneet tarjoamaan (Aho & Arnkil 2008, 49-50.) 1990-luvulta lähtien valtiollisessa työvoimapolitiikassa on kuitenkin alettu korostamaan työmarkkinoiden toimivuutta ja ansiotyöhön kannustavuutta aiemman oikeuksiin keskittyvän eetoksen sijaan (em. 46).

Suomalaisessa työvoimapolitiikassa aktiivinen työvoimapolitiikka velvoittaa työttömiä pyrkimään kohti palkattua ansiotyötä. Muun yhteiskunnallisesti hyödyllisen työn merkitystä ei juurikaan tunnusteta eikä sitä hyväksytä työttömyysturvan vastikkeeksi. On kuitenkin huomion arvoista, että kaikkialla näin ei kuitenkaan ole: Esimerkiksi Alankomaissa sosiaaliturvan laajempaan pyrkimykseenä on nähty yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen, ei vain työmarkkinaosallisuuden lisäämisen tavoittelu. Tällaisessa mallissa myös muu kuin palkallinen ansiotyö nähdään arvokkaana ja toivottuna aktiivisuutena ja osallisuutena. Esimerkiksi hoivatyö ja vapaaehtoistyö nähdään Alankomaissa hyvinvointia tuottavaksi toiminnaksi, jossa sekä yhteiskunta että yksilö kantavat oman osuutensa ja vastuunsa – yhteiskunta sosiaaliturvaa maksamalla ja yksilö yleishyödyllisellä hyvinvointia tuottavalla toiminnallaan. (Van Gerven ym. 2022, 164.)

Voidaan pohtia, olisiko Suomessakin hedelmällistä laajentaa ymmärrystä aktiivisesta ja yhteiskunnallisesti hyödyllisestä toiminnasta myös etuuksien saamisen kontekstissa. Mikäli sopivaa palkkatyötä ei ole tarjolla tai yksilön edellytykset työllistyä palkkatyöhön ovat heikot, muunlaisella yhteiskunnallisesti hyödyllisellä toiminnalla voisi kuitenkin olla etua paitsi yksilön sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle, myös laajemmin osallisuudelle ja hyvinvoinnille, sillä esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden tiedetään olevan yhteydessä negatiivisiin terveysongelmiin ja sosiaalisiin seuraksiin (Koistinen 2014, 231–234). Taloudellisten, sosiaalisten ja psykologisten haasteiden ymmärretään myös kasaantuvan yksilölle työttömyyden pitkittyessä (esim. Parpo 2007, 59–61). Yhteiskuntaamme ja talouttamme haastava väestön ikääntyminen voitaisiin tällöin myös nähdä mahdollisuutena, kun ikääntyvillä kansalaisilla olisi aikaa ja resursseja vapaaehtoistyöhön, lähimmäisenapuun ja hoivatyöhön. Tällaisella uudistuksella voitaisiin siis tukea sosiaalista aktiivisuutta sekä lopulta myös sosiaalisesti kestävästä työllisyyttä. (Koistinen 2014, 403–405.)

Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyy vahvasti myös tietynlainen kuva kansalaisesta, ja kansalaisuuteen liittyvässä tutkimuksessa onkin nostettu usein esiin käsite aktiivinen kansalaisuus. Aktiivisella kansalaisuudella tarkoitetaan käsitystä kansalaisesta nimensä mukaisesti aktiivisena, mutta myös vastuullisena ja rationaalisena toimijana, jolla on myös oikeuksien lisäksi velvollisuuksia suhteessa yhteiskuntaan ja muihin kansalaisiin. Nämä velvollisuudet liittyvät suurilta osin palkkatyön tekemiseen ja aktiiviseen työmarkkinaosallistumiseen, sekä sitä kautta itsensä ja läheistensä toimeentulon turvaamiseen. Aktiivisen kansalaisuuden ideaan kuuluu, että kansalainen omalla toiminnallaan ja aktiivisuudellaan ansaitsee tiettyjä oikeuksia. Suomen politiikassa tämä aktiivisen kansalaisuuden idea on näkynyt erityisesti aktiivisen työvoimapolitiikan muodossa. Työllisyyttä itsessään on myös alettu pitää sosiaalipolitiikan tavoitteena. (Keskitalo 2013, 45–49.)

Aktiivisuuden korostaminen kuitenkin tarkoittaa mahdollista sanktioita sellaisille kansalaisille, jotka eivät täytä aktiivisen kansalaisen ihannetta – esimerkiksi työttömyysturvan kohdalla työnhakija voikin saada työttömyysturvan karenssin eli määräaikaisen korvauksettoman määräajan, mikäli hän toimii työvoimapolitiittisella tavalla moitittavasti. Kuitenkin on tutkittu, että sanktiot itsessään eivät paranna yksilöiden aktiivisuutta, vaan päinvastoin ne saattavat jopa riskeerata sen. Esimerkiksi Ojala (2016, 107) on nostanut esiin, että sanktioinnin

vahvistaminen tuottaa epäluottamukseen nojaavaa politiikkaa ja saattaa aiheuttaa katkeroitumista ja passiivisuutta tavoitellun aktiivisuuden sijaan. (Em.)

Poliittisten päättäjien yhtenä keskeisenä haasteena kansalaisten aktivoinnissa on saada yksilöt kehittämään yksilöllisiä itseaktivoinnin strategioita, joiden avulla he itse ohjaavat toimintaansa aktiivisesti (Dahlstedt 2013, 6). Aktivoinnilla pyritään siis tiivistetyksi kannustamaan yksilöä pyrkimään itse tiettyä päämäärää tai tavoitetta kohti – työttömyyden kontekstissa kohti ansiotyötä ja pois sosiaaliturvalta. Kuitenkin mikäli kannustajana toimiva auktoriteetti ei huomioi yksilön omia toiveita ja tarpeita sekä käsityksiä omasta parhaastaan, kannustaminen näyttäytyy ennemminkin pakottamisena tai jopa manipulaationa (Björklund & Hallamaa 2013, 152). Aktivointipolitiikalla tavoiteltu kannustaminen voi siis olla tehokasta vain, jos kannustettava koee annetut toimintavaihtoehdot itselleen edullisina tai hyvinä. Björklund & Hallamaa (2013, 153) toteavat, että "[a]ktivointipolitiikan suurimpana ongelmana on, ettei siinä oteta huomioon aktivoitavien työttömien lähtökohtaisia edellytyksiä päästä työmarkkinoille". Aktivointitrendin korostuminen sosiaalipolitiikassa ja erityisesti työvoimapolitiikassa näyttäytyy ristiriitaisena, sillä päästäkseen tavoitteisiinsa, tulisi tällaisen politiikan huomioida myös kansalaisten yksilölliset toiveet, arvot ja tavoitteet sekä tosiasialliset edellytykset toimia odotetulla tavalla.

2.3 Sosiaaliset oikeudet, perusoikeudet ja ihmisoikeudet yhteiskunnassamme

Esittelen tässä luvussa kansalaisen oikeuksia yhteiskunnassa: keskityn erityisesti esittelemään sosiaalisia oikeuksia ihmis- ja perusoikeuksina, sekä valotan niiden historiaa ja kehitystä. Ihmisoikeuksilla on perinteisesti viitattu kansainvälisissä sopimuksissa sovittuihin yleismaailmallisiin oikeuksiin, kun taas perusoikeuksilla tarkoitetaan kansallisessa perustuslaissa säädettyjä oikeuksia (Arajärvi & Särkelä 2008, 201–202). Suomen kontekstissa nämä tarkoittavat käytännössä lähes samaa asiaa, sillä tärkeimmät kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sovitut oikeudet on kirjattu myös perustuslakiimme perusoikeuksina. Käytän tässä luvussa termejä alkuperäisen kirjoittajan määritelmän mukaan, ja esittelen siten tutkimustietoa niin perusoikeuksista, ihmisoikeuksista, sosiaalisista oikeuksista kuin sosiaalisista ihmisoikeuksista.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan kansalaisen perustavanlaatuisia oikeuksia ovat kansalais- ja poliittiset oikeuksista (KP-oikeudet), sekä taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet (TSS-oikeudet). Kansainvälisissä sopimuksissa, joista tärkeimpiä ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976), Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990, SopS 85-86/1998), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002), oikeuksista säädetään väljästi, mikä mahdollistaa tulkinnan kansallisessa lainsäädännössä. Valtiotasolla kansalaisen perusoikeuksista säädetään perustuslailla sekä tarkemmin muilla erityislaeilla, jotka määrittelevät esimerkiksi tarkemmin sosiaalietuuksiin liittyviä yksityiskohtia. (Nykänen, Kalliomaa-Puha & Mattila 2017, 7.)

Suomessa ihmisoikeuskeskustelu sekä sosiaalisten oikeuksien näkeminen ihmisoikeuksina alkoi kansainvälisesti verrattain myöhään, 1980- ja 1990-luvuilla. Eurooppalaisten ihmisoikeussopimusten sisältö otettiin kuitenkin lähes kokonaan mukaan vuoden 1995 hallitusmuotoon – ennen yhtenäistä perustuslakia olemassa olleeseen perustuslain tasoiseen lakiin – sekä vuoden 2000 perustuslakiin (Rautiainen 2017, 27; Mikkola 2017, 45–46). Suomessa jokaiselle kansalaiselle taataan perustuslain nojalla laajat perusoikeudet (PL 6-23§), joihin kuuluvat sekä kansalais-, poliittiset että sosiaaliset oikeudet (Koistinen 2014, 298). Perustuslaissa annetut oikeudet lyhyesti määriteltynä ja jättävät lainsäätäjälle suhteellisen laajan harkintavallan – perustuslaki siis osoittaa suunnan ja piirtää rajat aineellisen lainsäädännön sisällölle (Arajärvi 2017, 70), eikä perustuslaki yksin turvaa esimerkiksi subjektiivisia oikeuksia palveluihin. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan yksilölle taattua oikeutta riippumatta palvelua järjestävän tai etuuden maksamisesta vastuussa olevan tahon resursseista (Pajukoski 2011, 82). Tavallisessa lainsäädännössä säädetään tarkemmin esimerkiksi etuuksien ja palvelujen sisällöstä, saamisedellytyksistä, toteuttamistavasta ja toteuttavasta tahosta (Arajärvi 2017, 71).

Matti Mikkola (2017, 38) määrittelee sosiaaliset ihmisoikeudet seuraavasti: Sosiaaliset ihmisoikeudet ovat ”työ-, sosiaali-, terveys-, ja sivistystoimen alaan kuuluvia perustavaa laatua olevia tai muulla tavoin modernissa yhteiskunnassa välttämättömiä oikeuksia, joihin valtiot ovat keskinäisellä sopimuksella sitoutuneet”. Oikeuksia voidaan myös kutsua sosiaalisiksi perusoikeuksiksi. Sakslin (2008) tiivistää, että sosiaalisilla perusoikeuksilla tarkoitetaan erityisesti vähimmäistoimeentuloon, sosiaalisten riskien aikaiseen

toimeentuloon, hoivaan, hoitoon ja sosiaali- ja terveystalouteihin liittyviä oikeuksia (Sakslin 2008, 36). Sosiaaliset oikeudet siis turvataan kaikille kansalaisille, mutta erityisen tärkeässä asemassa ne ovat sosiaalisten riskien toteutuessa ja toimeentuloturvaan tarvitsevilla kansalaisilla.

Oikeudet voivat olla luonteeltaan negatiivisia tai positiivisia. Negatiivisella oikeudella tarkoitetaan, että valtiolta suojella yksilön oikeuksia ulkopuolisilta loukkauksilta, esimerkiksi vapauden tai henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaamiselta, kun taas positiivisella oikeudella tarkoitetaan, että julkinen valta edesauttaa resursseillaan heikommassa asemassa olevia kansalaisia esimerkiksi tulonjaon ja etuuksien avulla. Oikeuksia voidaan siis tästä näkökulmasta joko suojella tai edistää, ja eri painotukset näkyvät esimerkiksi lainsäädännössä eri tavoin – negatiivisten oikeuksien suojeleminen voi tapahtua suoraviivaisesti kieltämällä esimerkiksi toisen vapautteen kajoaminen (freedom from), mutta vapauden hahmottaminen positiivisena, eli vapautena tehdä tai olla (freedom to) näyttäytyy monimutkaisempana ja vaikeampana määritellä. (Hartley 2014, 12-13.)

Lister (2010, 228–230) hahmottelee positiivisen vapauden yksilön täytenä toimijuutena ja autonomiana, joka voi toteutua vain, mikäli yksilöllä on tasa-arvoiset valinnanmahdollisuudet. Tällaisessa käsityksessä olennaista on yksilön todellinen mahdollisuus harjoittaa vapauttaan, joten esimerkiksi rajalliset taloudelliset ja materiaaliset resurssit voivat rajoittaa tätä yksilön oikeutta todelliseen vapauteen. Tästä näkökulmasta myös esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu voi olla perusteltua jonkin heikommassa asemassa olevan henkilön tai henkilöryhmän kohdalla hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen edistämiseksi ja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi (esim. Mikkola 2017, 44). Sosiaalisia oikeuksia voidaankin tästä näkökulmasta kutsua positiivisiksi oikeuksiksi (Hartley 2014, 12–13; Koistinen 2014, 302), sillä ne eivät toteudu vain esimerkiksi suojelemalla kansalaisia tuomioistuinjärjestelmän kautta joltakin ulkoiselta uhalta tai toisiltaan, vaan julkisen vallan tulee edistää kansalaisten oikeuksia mm. vähimmäistoimeentulon osalta esimerkiksi työttömyyden, sairauden tai lasten hoivaamisen aikana.

Oikeuksia voidaan tarkastella myös erilaisista muodollisista näkökulmista: ihmisoikeudet voidaan nähdä luonnollisina oikeuksina, oikeudellisista säännöksistä riippumatta olemassa olevina oikeuksina ihmisyyden perusteella. Muodollisina oikeuksina taas sosiaaliset ihmisoikeudet voidaan ymmärtää aineellisen lainsäädännön kautta konkretisoituvina

oikeuksina, kansallisen perustuslain turvaamina oikeuksina tai kansainvälisissä sopimuksissa turvattuina oikeuksina, eivätkä ne ilman näitä oikeudellisia sopimuksia olisi lainkaan olemassa (Rautiainen 2017, 28–29). Yhteiskunnassamme voimmekin huomata, että oikeudet esimerkiksi etuuksiin tai palveluihin konkretisoituvat nimenomaan olemassa olevan lainsäädännön kautta, eikä lopulta mikään oikeus toteudu pelkästään yksilön oman tai edes laajemman yhteisön käsityksen perusteella – esimerkiksi yhteiskunnallisesti hyödyllinen vapaaehtoistyö voi yksilön oikeustajun mukaisesti olla aktiivista toimintaa ja oikeuttaa siten esimerkiksi työttömyysturvaan, mutta lopulta nimenomaan lainsäädäntö määrittelee, millä tavalla työttömyysturvan saajan tulee olla aktiivinen ollakseen oikeutettu tukeen. Ruth Lister nostaa esille eron ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien välillä: ihmisoikeudet ovat määritelmällisesti olemassa ilman jonkin valtion tai muun tahon tunnustamista, mutta kansalaisoikeudet ovat nimenomaan lainsäädännön kautta annettuja ja suotuja oikeuksia (Lister 2010, 211). Tämän vuoksi on tärkeää tutkia tarkasti lainsäädännössä muotoiltuja oikeuksia ja hahmottaa, minkälaisia vaikutuksia niillä voi olla kansalaisten todellisiin mahdollisuuksiin harjoittaa toimijuuttaan sekä vapauttaan.

Kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien osalta keskeisiä ajatuksia kehitellyt T. H. Marshall jakaa kansalaisuuden ja siihen liittyvät oikeudet kolmeen eri osa-alueeseen: kansalais-, poliittiset sekä sosiaaliset oikeudet. Kansalaisoikeuksia voidaan kuvailla vapausoikeuksiksi, joita julkinen valta ja lainsäädäntö suojelevat – kansalaisoikeuksia ovat siis yksilönvapaus, sananvapaus, ajattelun- ja uskonnonvapaus, omistusoikeus, oikeus muodostaa päteviä sopimuksia sekä oikeus oikeudenmukaisuuteen lain edessä. Tärkeä taloudellinen kansalaisoikeus on myös oikeus työhön ja toimeentuloon valitsemallaan ammatilla. Poliittisilla oikeuksilla taas viitataan yksilön oikeuteen osallistua politiikan kentällä sekä äänestää poliittisista päättäjistä. Sosiaalisilla oikeuksilla hän viittaa laajasti yksilön oikeuteen saada osansa taloudellisesta hyvinvoinnista sekä elää täysimääräistä elämää sivistyneenä olentona kyseisen yhteisön standardien mukaisesti. Marshallin mukaan nämä oikeudet toteutuvat käytännössä erityisesti universaalien koulutuksen ja sosiaaliturvan kautta. Sosiaaliset oikeudet Marshall yhdistää 1900-luvulla tapahtuneeseen hyvinvointivaltiokehitykseen, jonka myötä tuli mahdolliseksi taata kansalaisille oikeuksia etuuksiin sekä palveluihin hyvinvoinnin kasvattamiseksi ja hyvinvointierojen tasaamiseksi. (Marshall 1950.)

Marshallin mukaan (1963, 88) poliittiset ja kansalaisoikeudet luovat laillisen mahdollisuuden oikeuksiin, mutta eivät vielä itsessään takaa näiden oikeuksien tosiasiallista toteutumista – yksilöllä voi esimerkiksi olla omistusoikeus, mutta todellisuudessa ei mitään omistettavaa, tai yksilöllä voi olla sananvapaus, mutta ei mitään sanottavaa vähäisen tai olemattoman koulutuksen vuoksi. Marshall ymmärtää tällaisen tilanteen nimenomaan sosiaalisten oikeuksien puutteeksi, ei kansalais- tai poliittisten oikeuksien puutteeksi. Sosiaaliset oikeudet voidaan nähdä siis perustana muille vapausoikeuksiksi kutsuttaville oikeuksille, kuten esimerkiksi sananvapaudelle, liikkumisvapaudelle ja omaisuudensuojalle – ilman riittävää koulutusta, toimeentuloa tai kotia näistä oikeuksista voi olla vaikea nauttia (Rautiainen 2017, 22). Turner (2009, 68) tiivistääkin, että Marshallin mukaan sosiaalisten oikeuksien avulla voidaan lieventää vapaan markkinatalouden aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia resurssien uudelleenjaon avulla.

Sosiaaliset oikeudet voivat perustua joko kansalaisuuteen, jolloin puhutaan yleensä universaaleista oikeuksista, mutta ne voivat olla myös jollakin tavalla ansaittuja tai kansalaisen panokseen perustuvia, kuten työeläke, ansiosidonnainen työttömyysturva, työterveyshuolto ja työsuhteeseen perustuva sairausvakuutus (Koistinen 2014, 300) Tästä päästäänkin sosiaalisten oikeuksien vastikkeellisuuteen, ja työttömyyden kontekstissa sosiaaliset oikeudet ovatkin vahvasti sidoksissa kansalaisen panokseen työmarkkinoilla. Työhön pohjaavat sosiaaliset oikeudet ovat Koistisen (em. 304) mukaan vahvistuneet viime vuosikymmeninä, kun taas kansalaisuuteen perustuvat oikeudet ovat jääneet kehityksestä jälkeen. Ongelmallista ei siis välttämättä ole erilliset järjestelmät, vaan niiden eriytyminen ja kansalaisten jakautuminen erilaiseen asemaan tämän perusteella. Tämä kehityssuunta on siis vienyt hyvinvointivaltiota kauemmas universalismista.

Koistinen (2014, 300–301) huomauttaa myös, että sosiaaliset oikeudet ovat ”luonteeltaan kehittyviä oikeuksia”, sillä ne riippuvat olennaisesti yhteiskunnan ja talouden kehityksestä sekä kansalaisten ja yhteiskunnan arvojen ja arvostuksien kehityksestä – sosiaalisia oikeuksia onkin lähestyttävä aina tietyssä kontekstissa ja hahmotettava ne muuttuvina ja yhteiskunnalliseen keskusteluun linkittyvinä käsitteinä. Sosiaalisten oikeuksien kattavuus ja taso ovat siis käytännössä yhteydessä poliittisiin päätöksiin ja kulloinkin harjoitettavaan politiikkaan. Omassa tutkielmassani tarkastelen sosiaalisia oikeuksia nimenomaan tämän päivän työvoimapolitiikan ja työttömyyden hoidon kontekstissa, ja olen kiinnostunut

työmarkkina-asemansa puolesta haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten sosiaalisista oikeuksista.

2.4 Työttömän sosiaaliset oikeudet tässä tutkimuksessa

Seuraavaksi esittelen tutkielmani kannalta keskeisimmät työttömän kansalaisen arkeen ja toimeentuloon vaikuttavat sosiaaliset oikeudet, joihin perehdyn tarkemmin analyysissäni, ja perustelen myös, miksi jotkin oikeudet jäävät asetelmani ulkopuolelle. Nämä konkreettiset sosiaaliset oikeudet juontuvat pitkälti Suomen perustuslaista ja esimerkiksi työttömyysturvalaista, sillä kuten aiemmin todettu, oikeudet voivat lopulta toteutua vain, jos ne ovat kirjattuna oikeusjärjestelmäämme. Olen pyrkinyt hahmottamaan sekä lainsäädännön että sosiaalipoliittisen tutkimuksen kautta, mitkä sosiaaliset oikeudet ovat olennaisimpia työttömyyden kontekstissa. Lopulliseen analyysiini olen valinnut oikeuden sosiaaliturvaan sekä oikeuden työhön, mutta toisaalta monet sosiaaliset oikeudet ovat sidoksissa toisiinsa, ja yhden oikeuden toteutuminen tai toteutumatta jättäminen voi vaikuttaa olennaisesti myös johonkin toiseen oikeuteen – siksi onkin syytä tarkastella näitä sosiaalisia oikeuksia tässä luvussa hieman laajemmin.

Työttömän työnhakijan kannalta oikeuksia määritellään perustuslain lisäksi tarkemmin seuraavissa laeissa: työttömyysturvalaki, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta, laki kotoutumisen edistämisestä, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Näihin lakeihin myös ehdotetaan muutoksia Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin esityksessä (HE 167/2021, 96–122). Työttömän oikeudesta työttömyysturvaan ja esimerkiksi ammattitaitosuojasta säädetään työttömyysturvalaissa (TTL 2a 8§). Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL 2012/916) taas säädetään oikeudesta julkisiin työvoimapalveluihin, eli tällä lailla voidaan katsoa säädetävän myös oikeudesta työhön, sillä työvoimapalveluilla edistetään yksilön mahdollisuuksia työllistyä. Myös perustuslaista voidaan johtaa yksilön oikeus työllistymistä edistäviin palveluihin, joskaan subjektiivista oikeutta pelkkä perustuslaki ei takaa: Perustuslain 18 § toisen momentin mukaisesti ”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.” (PL 18 §.)

Oikeus sosiaaliturvaan on yksi hyvinvointivaltiomme keskeisimmistä peruspilareista (Sakslin 2008, 34–36). Sosiaaliturvan keskeinen tehtävä on turvata kansalaisia sosiaalisten riskien varalta ja ehkäistä köyhyyttä ja huono-osaisuutta (Stamm 2017, 30). Perustuslain 19:n pykälän mukaan ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.” (PL 19 §). Karkeasti jaettuna sosiaaliturva voi tilanneperusteista tai yleistä, kaikille turvattua (Scheinin 2001, 211). Työttömyysetuudella on tarkoitus korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (TTL 1 §), eli työttömyysetuuden katsotaan olevan tilanneperusteista. Työttömyysturva on myös ensisijainen etuus tässä tilanteessa. Tämän tutkielman kontekstissa tarkastelen rajauksen vuoksi yksinomaan työttömyysturvan muutoksien vaikutuksia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, mutta on syytä muistaa, että sosiaaliturvajärjestelmämme on monitahoinen, eikä ensisijaisen etuuden epääminen karensilla tarkoita koko sosiaaliturvaoikeuden poistumista – tällaisessa tilanteessa on tarvittaessa mahdollista saada viimesijaista etuutta eli toimeentulotukea. Toimeentulotuki viimesijaisena tukena turvaa jokaisen kansalaisen ja perheen ihmisarvoisen elämän (Pakarinen 2018, 197–198).

Viimesijaisen etuuden luonteen vuoksi toimeentulotuen saamiseksi ovat hyvin erilaiset kuin työttömyysturvassa – toimeentulotuki on tarveharkintaista ja sen myöntämisessä käytetään sekä varallisuustestausta että tulotestausta, eli tukeen on oikeutettu vasta, kun muuta tuloa tai varallisuutta ei ole (Kuivalainen 2013, 15–16). Toimeentulotuen tarkoituksena onkin turvata aiemmin mainitun ihmisarvoisen elämän lisäksi ”-- henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä” (Laki toimeentulotuesta 1997/1412), kun taas työttömyysturva korvaa työttömyystilanteesta koituvia taloudellisia menetyksiä (TTL 2002/1290). Yksilön varallisuus ei estä saamista työttömyysturvaa, toisin kuin toimeentulotuksessa (Iivonen, Tervola & Ollonqvist 2022, 22). Kaikki työttömyysturvalain mukaisen karenssin saavat eivät siis automaattisesti ole oikeutettuja toimeentulotukeen tai muihin työttömyysturvaa korvaaviin tukiin karenssin aikana, joten karenssin voidaan todeta käytännössä vaikuttavan yksilön sosiaaliturvaoikeuteen työttömyyden aikana.

Toinen hyvin keskeinen sosiaalinen oikeus työttömyyden kontekstissa on oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Perustuslain 18:n pykälän mukaan ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on

huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.” Suomessa oikeutta työhön edistetään esimerkiksi maksuttomien julkisten työvoimapalvelujen avulla. Perustuslakimme historiassa säännöksellä on tarkoitettu konkreettista oikeutta työhön – valtiovallalla oli nimittäin vuoden 1972 uudistuksen myötä suoranainen velvollisuus järjestää työttömälle mahdollisuus tehdä työtä (Hallberg ym. 2011, 694–695). Tätä säännöstä kuitenkin jouduttiin lieventämään 1990-luvun alkupuolella ja lopulta kumoamaan vuonna 1993, sillä talouslaman olosuhteissa täystyöllisyyden saavuttamista ei voitu pitää realistisena tavoitteena, eikä työttömyyden kasvaessa ollut käytännössä mahdollista järjestää tarpeeksi työpaikkoja (em. 694–700, Aho ym. 2008, 52).

Yksilön oikeutta työhön on määritelty myös esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (TSS-sopimus) seuraavanlaisesti: ”Jokaisella ihmisellä on vapaus hyväksyä tai valita työnsä. Jokaisella on siten vapaus hankkia toimeentulonsa sekä valita se keino ja muoto, jolla haluaa toimeentulonsa hankkia. Ketään ei voida velvoittaa hankkimaan toimeentuloaan sellaisella työllä, jota hän ei itse tahdo tehdä. Oikeuden turvatakseen valtioiden tulee tarjota koulutusta sekä muutoin varmistaa hyvät olosuhteet työllistymiselle. Lisäksi valtioiden tulee taata, ettei ketään syrjitä työelämässä. Oikeus työhön ei kuitenkaan tarkoita, että jokaisella on absoluuttinen ja ehdoton oikeus saada työpaikka.” (Ihmisoikeudet 2022.) TSS-sopimuksessa oikeus työhön määritellään siis laajemmin ja tarkemmin kuin perustuslaissa. Sopimukseen sitoutuneet maat, Suomi mukaan lukien ovat sitoutuneet ”käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan toimenpiteisiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi” (YK-liitto 2022), joten Suomen voidaan katsoa velvolliseksi pyrkimään näiden oikeuksien toteutumista kohti. Omassa tutkimuksessani ymmärrän oikeuden työhön paitsi perusoikeuden 18 § näkökulmasta, myös laajemmin YK:n sopimuksessa määritellyllä tavalla.

Suomen lainsäädännössä on myös työttömyysturvalaissa (2a, 8§) määritelty varsinainen ammattitaitosuoja: ”Henkilöllä on kolmen kuukauden aikana työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai tätä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä lukien pätevä syy kieltäytyä työstä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa ja työkokemukseensa perustuvaa ammattitaitoaan (ammattitaitosuoja).” Ammattitaitosuojan voidaan nähdä liittyvän

olennaisesti yksilön perustuslain mukaiseen oikeuteen työhön, joten analyysissä on tärkeää huomioida myös tämä työttömyysturvalain yksityiskohta.

Työttömyyden kontekstissa yhdenvertaisuus on keskeinen sosiaalinen oikeus, johon on syytä paneutua hieman tarkemmin. Perustuslaissa (6 §) määritellään ihmisten olevan yhdenvertaisia lain edessä: kansalaisia tai kansalaisryhmiä ei saa ilman yleisesti hyväksyttävää syytä asettaa toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuus on myös määritelty yhdeksi oikeusvaltion kulmakivistä (Pylkkänen 2014, 20). Yhdenvertaisuuden vaatimus ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkia kansalaisia tulisi kohdella aina samalla tavalla, vaan esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu voi olla perusteltavissa, jos sillä pyritään tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Olennaista uuden lakimuutoksen tai säännöksen hyväksyttävyyden kohdalla on siis muutoksen tarkoitus ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen. (Tuori & Kotkas 2016, 240–242; Mikkola 2017, 44.)

Sosiaalisia ihmisoikeuksia määritellyt Rautiainen korostaa, että sosiaaliset ihmisoikeudet liittyvät yhteiskunnan kehittämiseen nimenomaan sosiaalisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden lähtökohdista (Rautiainen 2017, 21–22). Hänen mukaansa sosiaalisten ihmisoikeuksien pääasiallisena funktiona on yhteiskunnan huono-osaisten aseman kohentaminen, sillä sosiaaliset oikeudet tai niiden puutteellinen toteutuminen konkretisoituvat erityisesti sellaisten ihmisten arjessa, jotka eivät itse pysty hankkimaan toimeentuloaan tai esimerkiksi tarpeellisia hyvinvointipalveluja markkinoilta. Näin ollen sosiaalisten oikeuksien ideaan liittyvät erottamattomasti hyvinvointivaltion yleiset perustelut oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta (Tuori & Kotkas 2016, 216), joten näitä on tarpeen käsitellä myös tässä tutkimuksessa. Tutkielmassani olen tehnyt menetelmällisen valinnan huomioida yhdenvertaisuuden osana tutkimieni sosiaalisten oikeuksien toteutumista – eli analyysissäni en tarkastele yhdenvertaisuutta yksinään, vaan tarkastelen toteutuvatko oikeus työhön ja oikeus sosiaaliturvaan yhdenvertaisesti.

Yhdenvertaisuuskysymys myös siksi olennainen, että se on aiemmassa tutkimuksessa tunnistettu haastavaksi aiheeksi sosiaaliturvajärjestelmän reformien yhteydessä. Tutkimuksien mukaan sosiaaliturvauudistuksien haasteena on ollut palveluiden ja etuuksien erilaisten logiikoiden ja tavoitteiden yhteensovittaminen – sosiaaliturvan ja etuuksien logiikalla pyritään kohti yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksien toteutumista, kun taas

palveluissa korostuvat asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja ketterän palvelurakenteen tavoitteet. Valtioneuvoston selvityksessä tiivistetäänkin, että ”Haasteena on löytää tasapaino lainsäädännön yhdenvertaisuuden ja palveluiden lopputulosten tasa-arvoisuuden välillä”. (Van Gerven ym. 2022, 171.)

Oikeus sosiaaliturvaan, oikeus työhön sekä oikeus yhdenvertaisuuteen ovat siis tutkielmani keskiössä, mutta on syytä mainita, että hallituksen esityksessä on huomautettu myös muiden säännösten arvioinnin tärkeydestä: esityksen mukaan uudistuksen arvioinnissa on otettava huomioon myös oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), vapaus valita asuinpaikka (PL 9 §) sekä oikeusturva (PL 21 §). Myös perustuslain 80 § eli vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä 121 § eli kunnallinen itsehallinto on otettava huomioon mallin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. (HE 167/2021, 87–90). Nämä oikeudet eivät tämän tutkielman rajallisuuden vuoksi tule analyysissä syvällisesti käsiteltäväksi, mutta esimerkiksi yksilön perustavanlaatuisen oikeus valita asuinpaikkansa (PL 9 §) tulee huomioida työttömyyden kontekstissa, sillä tämän voidaan nähdä liittyvän myös oikeuteen työhön. Työttömänä kansalaisella on toisaalta velvollisuus työpaikkojen hakemiseen ja vastaanottamiseen tietyn maantieteellisen alueen sisällä eli kohtuulliseksi katsottuun alueelliseen liikkuvuuteen (TTL 2a 7 §, 13 §), mutta muuttamista ei voida työttömältä työnhakijalta edellyttää esimerkiksi sosiaaliturvan vastineeksi. Oikeus valita asuinpaikkansa liittyy osittain yksilön oikeuteen työhön, sillä molempien oikeuksien toteutuminen voi joskus olla haastavaa, jos työnhakialueella ei esimerkiksi ole sopivia työmahdollisuuksia.

Työttömyysturvan kontekstissa kansalaisen sosiaalisia oikeuksia ei ole mielekästä tutkia täysin erillisenä asiana kansalaisen velvollisuuksista. Aktivointilinjan ja aktiivisen työvoimapolitiikan suosion myötä yhteiskunnassamme on yleisesti hyväksytty työttömyysturvan olevan vastikkeellista (Kotkas 2021, 1; Kotkas 2017, 2–4; Julkunen 2013, 21–22), mutta tärkeää on tarkastella oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa. Valtioneuvoston selvityksen mukaan (Van Gerven ym. 2022, 172) oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino tarkoittaa 2020-luvulla sitä, että yksilö omalla toiminnallaan ja osallistumisellaan esimerkiksi työmarkkinoilla täyttää sosiaaliturvan saamisen ehdot, ja samalla yhteiskunta tarjoaa ja järjestää riittäväillä resursseilla tarvittavia palveluita kansalaisille. Yksilöillä tulisi tällöin olla oikeus päästä tarvitsemiensa palveluiden piiriin omien kykyjensä mukaisesti sekä oikea-aikaisesti (em. 172).

Keskeistä sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen ja oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainolle on siis näiden oikeasuhtaisuus. Tätä oikeasuhtaisuutta ja vastikkeellisuuden kohtuullisuutta voidaan pohtia esimerkiksi perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti: Kotkas on tuonut asiantuntijalausunnoissaan koskien pohjoismaista työvoimapalvelumallia ja Sipilän niin kutsuttua aktiivimallia, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut työttömyysturvan voivan olla vastikkeellista, eikä perustuslaki myöskään suoraan estä asettamasta ehtoja sosiaaliturvan saamiseksi. Käytännössä vastikkeellisuus voidaan katsoa perustelluksi, jos työttömyysturvan ehdoilla tähdätään tosiasiallisesti yksilön työllistymiseen ja ehdot ovat hyväksyttäviä ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Toisaalta ehtojen tulee olla myös sellaisia, jotka eivät kuitenkaan viime kädessä heikennä yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan. Työttömyysturvan ehtona olevan aktiivisuusvaatimuksen ja velvoittavien toimenpiteiden tulisi siis tosiasiallisesti edistää työttömän työnhakijan työllistymistä. (Kotkas 2021, 1–2; Kotkas 2017, 2–4; PeVL 17/1995 vp; PeVL 17/1996 vp; PeVL 45/2017 vp.)

Tässä luvussa olen käsitellyt tutkimukseni kannalta olennaista taustoitusta hyvinvointivaltiosta sekä työvoimapolitiikasta, ja sen jälkeen olen esitellyt yleisesti kansalaisen oikeuksia koskevaa tutkimustietoa sekä työttömän kansalaisen konkreettisia sosiaalisia oikeuksia. Seuraavassa luvussa perehdyn tutkimukseni kohteeseen eli pohjoismaisen työvoimapalvelumallin nimellä kulkevaan työvoimapalveluiden ja työttömyysturvan uudistukseen. Valotan myös, miten suomalaista työvoimapolitiikkaa on lähihistoriassa pyritty uudistamaan, sillä aiemmilla uudistuksilla ja uudistusyrityksillä voi usein olla paljonkin merkitystä seuraavien uudistusten muotoiluun (vrt. Julkunen 2001, 19–22). Lisäksi pohdin, millä tavalla tämä uudistus oikeastaan on pohjoismaista työvoimapolitiikkaa ja mistä tämä nimitys juontaa juurensa.

3 Työvoimapalvelujen ja työttömyysturvan uudistus

Tutkimuksessani tarkastelen merkittävää 2020-luvun työvoimapolitiittista uudistusta, jolla on tehty muutoksia sekä työttömyysturvajärjestelmään että työttömien palveluihin. Nämä ovat merkittäviä muutoksia sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna, sillä malliin liittyvät muutokset kohdentuvat yhteiskunnassa työmarkkina-asemansa puolesta heikommassa asemassa oleviin kansalaisiin. Tässä tutkimuksessa halusin tarkastella työttömän työnhakijan asemaa ja oikeuksia muuttuvassa hyvinvointivaltiossamme, ja pohjoismainen työvoimapalvelumalli tarjosikin tähän oivallisen tutkimuksen kohteen.

3.1 Työvoimapalvelut ja työttömyysturva Suomessa

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan, ja palveluja tuottavat paikallisesti työ- ja elinkeinotoimistot, eli TE-toimistot sekä tällä hetkellä myös työllisyyden kuntakokeiluun kuuluvat kunnat. TE-toimistot ja kunnat tarjoavat henkilöasiakkaille esimerkiksi koulutusta, yksilöllisiä sekä ryhmämuotoisia valmennuksia, neuvontaa, palkkatukea, työkokeiluja ja tukea omaehtoiseen opintoihin. TE-toimisto tarjoaa myös tukea yrittäjyyden aloittamiseen ja yrittäjänä toimimiseen sekä esimerkiksi työnantajille apua työntekijöiden rekrytointiin ja työvoiman tarpeen muutostilanteisiin. Työvoimapalvelut ovat pääsääntöisesti julkisia ja maksuttomia kaikille työttömille työnhakijoille. (TEM 2022 a; Koistinen 2014, 393.)

Työttömyysturvaa saadakseen kansalaisen tulee olla ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluihin sekä täyttää työttömyysturvan saamisen ehdot: kokoaikatyön hakeminen (pois lukien osatyökyvyttömyyseläkettä saavat), työllistymissuunnitelman laatiminen, sen noudattaminen ja sen toteuttamisesta raportointi sekä mahdollisen TE-toimiston tarjoaman työn hakeminen. Työnhakijan tulee pitää työnhaku voimassa saadakseen työttömyysturvaa, ja tämä vaatii asioimista työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa viranomaisen antamassa määräajassa ja sen edellyttämällä tavalla. Työnhakijan tulee myös osallistua työnhakukeskusteluihin ja esimerkiksi työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen, mikäli niistä työllistymissuunnitelmassa sovitaan. (Työmarkkinatori 2022 a; Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta: 2 luku 1§, 8§; Työttömyysturvalaki 1 luku 3§.) Huomion arvoista on myös, että työttömyysetuutta saadessa yksilön tulee olla nimenomaan

työtön työnhakija, joten esimerkiksi päätoimiseksi katsottu opiskelu ja yrittäjyys pääsääntöisesti estävät saamasta työttömyysturvaa. Työttömänä pidetään työttömyysturvalain mukaisesti ”henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työllisty yhdenjaksoisesti päätoimisesti yli kahta viikkoa yrittäjänä tai omassa työssä”. (TTL 2 luku 1§; Van Gerven ym. 2022, 18.)

Työvoimaviranomaisen kanssa asioimisen lisäksi työttömän työnhakijan tulee asioida erikseen vielä työttömyysetuuden maksajan kanssa, sillä vaikka oikeudesta etuuteen lausutaan työvoimatoimistossa, maksajana toimii eri taho. TE-toimisto siis tutkii työttömäksi ilmoittautumisen yhteydessä asiakkaan oikeuden työttömyysturvaan ja antaa siitä lausunnon työttömyysetuuden maksajalle. Lopullisen etuuden määrään vaikuttaa myös verotus, joten asiakkaan näkökulmasta järjestelmä voi vaikuttaa monimutkaiselta. Aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että etuuksien ja verotuksen määrää onkin haastavaa ennakoida erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa yksilö yhdistää työntekoa, yrittäjyyttä ja / tai opiskelua työttömyysturvaan (Honkanen & Kangas 2016; Kauhanen ym. 2022, 38, 51, 65). Useat toimeenpanoon osallistuvat erilliset organisaatiot voivat näyttäytyä sosiaaliturvan käyttäjälle epäselvinä ja päällekkäisinä. Haasteen luo myös toimeenpanevien organisaatioiden välisen yhteistyön toimimattomuus, mikä tekee yksilön asioinnin ja sosiaaliturvan hakemisen monimutkaiseksi (Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti 2022, 17–23).

Työttömyyden aikaisen sosiaaliturvan maksaminen perustuu kahteen erilaiseen järjestelmään: kelan maksamaan perusturvaan sekä työttömyyskassojen maksamaan ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Tasasuuruista perusturvaa maksetaan työmarkkinatukena tai peruspäivärahana sellaisille työttömille työnhakijoille, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan. Kelan hallinnoimaa työmarkkinatukea voidaan maksaa henkilöille, joilla ei ole vielä tiettyä määrää työhistoriaa tai he eivät ole täyttäneet työssäoloehtoja, kun taas Kelan peruspäivärahaa voi saada työssäoloehdon täyttänyt henkilö. Ansiosidonnaista, eli sanan mukaisesti aiempiin ansioihin perustuvaa työttömyysturvaa saavat työssäoloehdon täyttäneet työttömyyskassan jäsenet jäädessään työttömäksi. Työssäoloehdolla tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että ennen työttömäksi jäämistä henkilön tulee olla ollut työehtosopimuksen mukaisesti palkatussa työssä vähintään 26 viikkoa (noin kuusi kuukautta) edeltävän 28 kuukauden aikana, vähintään 18 tunnin viikkotyöajalla. Työttömyysturvan perusosa on taattu kaikille kansalaisille, kun taas ansiosidonnainen – usein

perusosaa korkeampi – työttömyysturva karttuu vain työttömyyskassan jäsenenä oleville ansiotyön kautta. (Koistinen 1999, 240; Kela 2022.)

1.3.2021 alkaneet alueelliset kuntakokeilut ovat tuoneet TE-toimistojen rinnalle uuden tahon toteuttamaan edellä mainittuja palveluja, ja kokeilun tarkoituksena onkin siirtää vastuuta työ- ja elinkeinopalveluista kunnille ja tehostaa näin työttömien työnhakijoiden ohjautumista koulutukseen ja työhön. Tällä hetkellä kuntakokeilun piiriin ohjataan vain tiettyjä asiakasryhmiä, mutta tavoitteena on siirtää kaikki työnhakija-asiakkaat kuntien vastuulle vuoden 2024 aikana kokeilujen päätyttyä. Kunnilla on nähty olevan kannustin järjestää työvoimapalveluja tehokkaammin ja vaikuttavammin, ja kokeilussa tarkoituksena on, että kunnilla on mahdollisuus tuottaa palveluja parhaaksi katsomallaan tavalla. Kokeilusta kerrotaan, että ”palvelumallia ei rajata tiukasti, vaan kunnat voivat kehittää palveluja oman alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista käsin. Kokeilussa pilotoidaan kuntien erilaisia tapoja tarjota työllisyyspalveluja ja haetaan parhaita käytäntöjä palvelurakenteiden uudistamiseksi.” Kuntakokeiluissa tarkoituksena on siis asiakaslähtöisyyden korostaminen ja erilaisten mallien kokeileminen paikallisesti, kun taas pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa tiukasti määritellyt palvelupolut ohjaavat työvoimapalvelujen järjestämistä keskusjohtoisesti. Kuntakokeilujen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ristiriitaiset tavoitteet ja ajallinen päällekkäisyys voivatkin aiheuttaa haasteita molempien uudistusten toimeenpanoon, mutta tutkielmani rajallisuuden vuoksi tämän tarkemmin kuntakokeilujen merkitystä ei ole mahdollista tarkastella – tämä on kuitenkin tarpeellista huomioida pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteutuksen toimivuutta pohdittaessa. (TEM 2022 b; HE 167/2021.)

3.2 Kohti pohjoismaista työvoimapalvelumallia

Tässä luvussa valotan pohjoismaisen työvoimapalvelumallin keskeisiä muutoksia ja perheiden uudistuksen taustalla vaikuttaneisiin edeltäviin uudistuksiin ja uudistusyrityksiin. Esittelen myös lyhyesti muiden pohjoismaiden harjoittamaa työvoimapolitiikkaa ja pohdin sitä suhteessa Suomen työvoimapolitiikkaan, sillä tässä uudistuksessa on nimensä mukaisesti tavoitteena tehdä pohjoismaista työvoimapolitiikkaa.

Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin kuuluu keskeisesti työnhakijoiden kohtaaminen ja haastattelemine aiempaa useammin – jokaiselle työnhakijaksi ilmoittautuvalle (pois lukien tietyt poikkeukset, kuten lomautetut) tulisi järjestää alkuhaastattelu viiden arkipäivän kuluessa työttömyyden alkamisesta, sekä täydentävät työnhakukeskustelut kahden viikon välein ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Uudistusta edeltävässä tilanteessa työnhakija haastateltiin kolmen kuukauden välein, joten yhteydenpito TE-toimiston tai kunnan virkailijan kanssa lisääntyy mallin myötä merkittävästi. Täydentävien työnhakukeskustelujen osalta mallissa on esitetty tiettyjä poikkeuksia eräille asiakasryhmille, kuten koulutuksessa, palkkatukityössä ja kuntoutuksessa oleville, joten aivan jokaiseen työttömään työnhakijaan tämä esitetty yhdenmukainen palvelupolku ei päde. Myös esimerkiksi määrällisen työnhakuvelvoitteen kohdalla on esitetty lukuisia poikkeuksia eri tilanteissa oleville asiakkaille, mikä on omiaan lisäämään järjestelmän epäselvyyttä. Tutkielmani rajauksen ja selvyyden vuoksi keskityn ensisijaisesti täysin työttömiin työnhakijoihin, joihin pätevät täysimääräisesti hallituksen esityksessä ehdotetut palvelumallit ja muutokset, mutta sivuan analyysissäni myös eri ryhmille säädettyjä poikkeuksia erityisesti yhdenvertaisuusnäkökulmasta. (HE 167/2021.)

Työnhaku- tai alkuhaastattelussa jokaisen työnhakijan kanssa sovitaan henkilökohtaiseen työllistymissuunnitelmaan kirjattavasta työnhakuvelvoitteesta, sekä palveluista ja esimerkiksi koulutuksesta, johon työnhakija hakeutuu tai pääsee työllisyytensä ja osaamisensa edistämiseksi. Työnhakuvelvoite asetetaan lähtökohtaisesti aina täysimääräisenä (vähintään neljän työpaikan hakeminen kuukauden tarkastelujaksolla), mikäli työnhakijalla ei ole esimerkiksi painavaa työkykyyn tai alueen työmarkkinatilanteeseen liittyvää estettä. Osa-aikatyössä olevalle työnhakijalle asetetaan pääsääntöisesti kevyempi työnhakuvelvoite, yhden työpaikan hakeminen kolmessa kuukaudessa. Työhaun etenemisestä tulee oma-aloitteisesti raportoida kerran kuukaudessa sähköisessä järjestelmässä, aiemman kolmen kuukauden välein tapahtuvan raportoinnin sijaan. (HE 167/2021, 4, 14–18, 138.)

Työvoimapalvelujen uudistamisen lisäksi muutoksia ehdotetaan myös työttömyysturvajärjestelmään. Mallissa otetaan käyttöön uusi muistutusmenettely, joka mahdollistaa ensimmäisen ”rikkeen” kohdalla asiakkaan muistuttamisen hänen velvollisuuksistaan. Työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä johtuvien korvauksettomien määräaikojen eli karenssien kestoa suunnitellaan porrastettaviksi ja lyhennettäväksi: esimerkiksi työstä eroaminen ilman hyväksyttävää syytä tai varmasta

työpaikasta kieltäytyminen johtaa aiemman 90 päivän sijasta 45 päivän karenssiin, ja työnhakuun liittyvien rikkeiden kohdalla – esimerkiksi työllistymissuunnitelman noudattamatta jättämisen kohdalla – karenssien kestot ovat ensin lyhyitä, mutta pitenevät asteittain. Työnhakuun ja palveluihin liittyvien seuraamusten kohdalla ensimmäisen karenssin pituus on viisi (maksu)päivää, seuraavan kymmenen, ja työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn toistuessa vielä kerran, asiakkaalle asetetaan 12 viikon työssäolovelvoite. Työssäolovelvoitteessa asiakkaan työttömyysturvaoikeus katkeaa toistaiseksi, eikä palaudu ennen tämän veloitteen täyttämistä. (HE 167/2021, 4, 18–19, 78–82.)

Malliin kuuluu olennaisesti TE-palvelujen henkilöstön lisääminen (jopa 40 % lisää suhteessa nykyiseen määrään), jonka nähdään lisäävän virkailijoiden mahdollisuuksia kohdata asiakas kasvokkain ja auttaa työnhaussa yksilöllisemmin ja tehokkaammin (HE 167/2021, 26–27). Resursseja ei kuitenkaan lisätä samassa suhteessa kuin työvoimaviranomaisen työmäärää kasvatetaan: esimerkiksi pelkästään keskustelumuotoisten asiakaskohtaamisten määrän arvioidaan kasvavan noin 150–210 prosenttia, eikä hallituksen esityksessä kuvata, että työvoimaviranomaisen nykyisten tehtävien määrä kevenisi uuden mallin yhteydessä (Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry:n lausunto VN/698/2021, 2). Koronapandemian aikana työvoimapalveluissa on myös ollut käytössä lisäresursseja, joten uuden työvoimapalvelumallin astuessa voimaan todellinen resurssin lisäys suhteessa pandemian aikaiseen resurssimäärään on jopa pienempi kuin ilmoitettu 40 prosentin lisäys (HE 167/2021, 27).

Myös esimerkiksi Tampereen kaupungin lausunnossa koskien uutta mallia huomautetaan resursoinnin olevan aivan liian riittämätön suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, eivätkä yksityiskohtainen sääntely ja kaavamaisuus jätä asiantuntijalle joustovaraa asiakkaiden yksilölliseen kohtaamiseen. Tarkkaan määritelty palvelupolku myös lisää järjestelmän monimutkaisuutta ja hallinnollista työtä TE-palveluissa ja kuntien työllisyyspalveluissa, mikä kuluttaa näitä asiakkaiden auttamiseen tarkoitettuja ja tarvittavia resursseja. (Tampereen kaupungin lausunto VN/698/2021, 1–4). Hallituksen esityksessä on myös kuvailtu aiempia kolmen kuukauden välein toteutettuja määräaikaishaastatteluja muodollisiksi ja vain vähimmäisvaatimukset täyttäviksi yhteydenotoiksi (HE 167/2021, 32), ja uhkana onkin samankaltaisten kontaktien lisääntyminen ilman merkittävää hyötyä työnhakija-asiakkaalle, mikäli työvoimaviranomaisella ei ole riittävästi aikaa ja resursseja palvella työnhakija-asiakkaitaan yksilöllisesti ja laadukkaasti.

Tutkimuksissa koskien edeltäviä työvoimapolitiikan uudistuksia on myös havaittu, että useammin tapahtuva kontaktointi ja lisääntyvät palvelut todennäköisesti lisäävät myös karenskien määrää: esimerkiksi vuoden 2017 uudistuksen myötä alkaneet määräaikaishaastattelut kasvattivat työllistymissuunnitelman laiminlyömiseen liittyvien karenskien määrää ja lisäsivät viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta. On myös havaittu, että karenssit kasautuvat usein samoille ihmisille. Palveluiden ja kontaktoinnin lisääntymisen kohdalla onkin erityisen tärkeää tutkia, miten ne todellisuudessa vaikuttavat yksilön sosiaaliturvaoikeuden toteutumiseen ja saavutetaanko näillä toimenpiteillä todellisuudessa tavoitteeksi asetettuja vaikutuksia työllisyyteen. (Kauhanen ym. 2022, 69; Sotukomitean ongelmaraportti 2022, 22; Halmetoja & Korpela 2020.)

Työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden kokonaisuutta on pyritty uudistamaan aiemminkin, ja tämän tutkimuksen yhteydessä on syytä perehtyä lyhyesti viimeisimpään vastaavaan uudistukseen eli Sipilän hallituksen aktiivimalliin ja sen työttömyysturvamuutoksiin. Julkisessa ja poliittisessa keskustelussa pohjoismaista mallia onkin kutsuttu jopa ”aktiivimalli kakkoseksi”, sillä sen on koettu vastaavan Juha Sipilän hallituksen suunnitelmaa omatoimisen työnhaun mallista, joka lopulta kaatui valmisteluvaiheessaan (esim. Iltalehti 2021 a; Yle 2020; PTK 144/2021 vp). Tammikuusta 2018 vuoden 2019 loppuun asti voimassa ollut aktiivimalli ”ykkönen” perustui työnhakijoiden aktivoinnin lisäämiseen aktiivisuusehdon avulla, jonka laiminlyöminen tietyllä tarkasteluajalla leikkasi työttömyysetuutta seuraavan tarkastelujakson ajaksi. Mallin tavoitteena oli tehdä työnteosta työttömyyttä houkuttelevampi vaihtoehto ja kannustaa sekä oikeammin jopa patistaa työttömiä hakemaan töitä ahkerammin. Aktiivimallin suunnitellussa seuraajassa eli omaehtoisen työnhaun mallissa tarkoituksena oli asettaa työttömälle velvoite hakea neljää työpaikkaa kuukaudessa, samoin kuin nyt pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa. (HE 124/2017; Valtioneuvosto 2019 a; Valtioneuvosto 2019 b.)

Sipilän hallituksen johdolla esitetty aktiivimalli kohtasi vahvaa poliittista vastustusta, sillä se haastoi paitsi perustuslakia, myös yleistä käsitystä oikeudenmukaisuudesta ja yhdenvertaisuudesta: aktiivimallissa yksilöllä ei välttämättä ollut tehokasta keinoa täyttää aktiivisuusehtoa, sillä työhön tai palveluun pääsy ei ollut viime kädessä yksilön omissa käsissä. Esimerkiksi Sini Pajari (2018) on käsitellyt tätä tematiikkaa pro gradu -tutkielmassaan tarkastellessaan työttömyysturvan aktiivimallin vaikutuksia työttömän perusoikeusasemaan ja nostanut keskeiseksi ongelmaksi sen, että työttömällä ei välttämättä

ollut tosiasiallista mahdollisuutta välttää etuutensa alentaminen. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta tämä näyttäytyi siis erityisen ongelmallisena. (Pajari 2018, 85–91.)

Osaltaan Sipilän aktiivimallin menestyksen kohtalona saattoi olla myös uudistuksen laajuus ja radikaalit muutokset työttömyysturvan saamisen ehtoihin suhteessa aiempaan tilanteeseen. Hyvinvointivaltion muutos on myös aina inkrementaalista eli vähittäistä, joten radikaalien muutosten tekeminen on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta polkuriippuvaisen hyvinvointivaltion kontekstissa (Julkunen 2001, 19–22). Polkuriippuvuudella tarkoitetaan, että hyvinvointivaltion muutos tapahtuu aina suhteessa sen historiaan, ja tulevaisuuden politiikan mahdolliset toimenpiteet määrittyvät aiempien valintojen pohjalta. Esimerkiksi jo olemassa olevien etuuksien ja saavutettujen oikeuksien heikentäminen on vaikeaa ja herättää usein suurta julkista vastustusta (Julkunen 2001, 19–22). Aktiivimalli saattoikin olla tiettyjen mallin yksityiskohtiensa vuoksi liian radikaali sen hetkisessä ympäristössä, mutta on huomattava, että vähittäisetkin muutokset voivat kumuloitua ja siten vaikuttaa olennaisestikin seuraavien uudistusten lähtökohtiin ja mahdollisuuksiin. Vaikka Sipilän hallituksen ensimmäinen aktiivimalli kuopattiin ja toinen kaatui jo valmisteluvaiheessa, osa näiden mallien ideoista on mukana tässä uudessa pohjoismaisessa työvoimapolitiikassa. Laajemmin tarkastellen yksi muutos voi mahdollistaa seuraavan, ja lopulta pienet uudistukset voivat muuttaa koko ”hyvinvointivaltion maiseman” (Julkunen 2001, 21).

Lopuksi voidaan pohtia ja verrata Suomen työvoimapolitiikkaa muihin Pohjoismaihin ja heidän tapoihinsa järjestää työvoimapolitiikkaa ja työttömyysturvaa – uudistuksessa pyritään jo työnimensä perusteella tekemään suomalaisesta työvoimapolitiikasta pohjoismaisen linjan mukaista. Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, mitä tällä oikeastaan tarkoitetaan. Pohjoismaat eivät ole suunnitelleet politiikkaansa yhdessä, mutta historiallisesti Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan – perinteisen pohjoismaisen hyvinvointivaltioregiimin maissa – työmarkkinapolitiikoissa on esiintynyt kiistatta keskinäistä samankaltaisuutta (Furåker, Johansson & Lind 1990, 161–162; Arnkil & Spangar 2018, 233–234). Greven mukaan pohjoismaiselle aktiiviselle työvoimapolitiikalle on alun perin ollut ominaista vahva panostus kansalaisten työmarkkinavalmiuksien kehittämiseen esimerkiksi koulutuksen kautta, tasa-arvoisten mahdollisuuksien tukemiseen, sosiaaliseen inklusioon sekä täystyöllisyyden tavoitteluun (Greve 2012, 15).

Yhtenä aktiivisen työvoimapolitiikan mallimaana pidetyssä Tanskassa on historiassa korostettu aktiivista työn luomista ja inhimillisen pääoman kehittämistä, mutta 1990-luvun muutoksien myötä on yhä enenevässä määrin korostunut työ ensin -lähestymistapa. Joustoturvaksi (flexicurity) nimetyssä politiikkakokonaisuudessa tärkeänä on pidetty työmarkkinoiden dynaamisuutta ja joustavuutta, riittävän tasoista työttömyysturvaa sekä työttömien kestäväää ja nopeaa työllistämistä (Arnkil 2022, 3–7). Tanskan malliin liittyy olennaisesti alhainen irtisanomissuoja, joka edesauttaa työvoiman joustavaa siirtymää eri aloilta ja työpaikoista toisiin. Toisaalta tästä voi koitua yksilöille haittoja, mutta niitä korvataan anteliaalla työttömyysturvalla ja vahvoilla työvoimapalveluilla. (Arnkil & Spangar 2018, 238–239.) Etuusjaksojen maksimipituutta on kuitenkin viime vuosikymmeninä lyhennetty ja etuuden saamisen ehtoja kiristetty – aktivoitumista on edellytetty myös ilman varsinaista koulutuksellista tarkoitusta tai tavoitetta. Greve esittää, että tanskalaisessa aktiivisessa työvoimapolitiikassa oikeudet ja velvollisuudet ovat kietoutuneet vahvasti yhteen ja ”kepin” rooli on yhä merkittävämpi työvoimapolitiikassa ”porkkanan” sijaan. (Greve 2012, 18–21.)

Myös Ruotsissa – aktiivisen työvoimapolitiikan yhdessä syntyessä – työvoimapolitiikka on ollut muutoksessa ja aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoima on muuttunut ja supistunut sen alkuajoista, kuten olen luvussa 2.2 esitellyt (Sihto 1994; Koistinen 2014, 357–362). Pohjoismainen aktiivinen työvoimapolitiikka on siis muuttanut muotoaan vuosien saatossa. Toisaalta jokaisessa valtiossa, myös Pohjoismaissa, työllisyyspalveluiden ja työttömyysturvajärjestelmän konteksti on omanlaisensa esimerkiksi maantieteellisten etäisyyksien, työmarkkinaosapuolten järjestäytymisen ja julkisten resurssien käyttämisen osalta (Arnkil 2022, 35). Esimerkiksi Tanskassa työllisyyspalvelut on kunnallistettu kokonaan (Arnkil & Spangar 2018, 233–234). Tanskassa myös resursseja kohdistetaan työvoimapalveluihin enemmän (Greve 2012, 17–18) ja työttömyysturvan taso on parempi kuin Suomessa (Arnkil 2022, 7). Tanskan joustoturvamallissa jokainen sen kolmesta peruspilarista on tärkeä mallin menestymisen kannalta – joustavat työmarkkinat, kattava työttömyysturva ja hyvin resursoitu aktiivinen työvoimapolitiikka tukevat toisiaan (em. 6–8). Onkin mielenkiintoista nähdä, miten osittain naapurimaistamme lainatut pohjoismaisen työvoimapalvelumallin keinot soveltuvat suomalaiseen työvoimapolitiikkaan ja ovatko ne lopulta vaikuttavia työttömyyden hoidon työkaluja.

4 Tutkimusasetelma

Tässä luvussa esittelen tutkimusasetelmaani ja aineistoani tarkemmin. Tutkimuskysymyksen esittelyn jälkeen valotan aineistoni erityispiirteitä ja erittelen hallituksen esityksen roolia päätöksenteossa. Toisessa kappaleessa kuvaan tutkimusmenetelmäni ja perustelen, miksi laadullinen sisällönanalyysi ja teoriaohjaava analysointitapa sopivat juuri tähän aineistoon ja tutkimuskysymykseeni. Lopuksi kuvaan tarkemmin varsinaisen analyysiprosessini kulkua.

4.1 Tutkimuskysymys ja aineisto

Tutkimuskysymykseni on: Miten pohjoismainen työvoimapalvelumalli malli heikentää tai vahvistaa työttömän sosiaaliturvaoikeutta ja oikeutta työhön?

Aineistonani olen käyttänyt hallituksen esitystä HE 167/2021 vp: ”Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.” Valitsin hallituksen esityksen aineistokseni, sillä se kuvaa tarkasti uudistuksen yksityiskohtia ja tavoitteita, eli kertoo siitä, mitä lainsäätäjät haluavat uudistuksen avulla muuttaa ja saavuttaa. Hallituksen esityksessä käsitellään jonkin verran lakiesityksen vaikutuksia esimerkiksi perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin, mutta pyrin omassa analyysissäni syvällisemmin tarkastelemaan mahdollisia vaikutuksia sosiaalisille oikeuksille. Hallituksen esitys on luonteeltaan poliittinen asiakirja, joka lakimuutoksen myötä vaikuttaa konkreettisesti työvoimapalveluiden nykyisten ja tulevien asiakkaiden arkeen ja toimeentuloon. On toisaalta syytä hahmottaa aineiston ja tutkimusasetelman rajallisuus: hallituksen esitys ei itsessään vielä kerro mallin lopullisesta toteutumisesta ja toimivuudesta käytännössä, vaan enemmänkin työvoimapolitiikan suunnittelusta ja poliittisten päättäjien valitsemasta suunnasta. Varsinaisia uudistuksen konkreettisia vaikutuksia sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle ei tutkimukseni rajallisuuden ja aineiston laadun vuoksi ole mahdollista käsitellä. Uudistuksesta ei myöskään saada seurantatietoa tämän tutkimuksen aikataulujen puitteissa, joten keskityn analyysissäni nimenomaan lainsäätäjien näkemykseen ja perusteluihin uudesta työvoimapalvelumallista ja teen tulkintoja aineistoni asettamissa rajoissa.

Lainsäädäntöprosessissa hallituksen esitys sijoittuu tilanteeseen, jossa uudistusta on valmisteltu erilaisissa työryhmissä virkamiesvalmisteluna ja uudistus on päätetty viedä täytäntöön. Hallituksen tehtävänä on tällöin antaa eduskunnalle esityksensä uudeksi lainsäädännöksi. Ennen ensimmäistä varsinaista käsittelyä käydään lähetekeskustelu, jossa päätetään mihin valiokuntaan esitys lähetetään käsiteltäväksi. Valiokunnat antavat esityksestä omat mietintönsä, jotka toimivat eduskuntakäsittelyn pohjana. Hallituksen antamaa esitystä käsitellään eduskunnan täysistunnossa lähtökohtaisesti kaksi kertaa: ensimmäisellä kerralla keskustellaan ja päätetään lakiehdotuksen sisällöstä, ja toisella kerralla joko hyväksytään tai hylätään annettu esitys lakiin. (Eduskunta 2022 a.)

Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin liittyvää valmistelutyötä on tehty vuodesta 2019 alkaen erilaisissa työryhmissä. Hallituksen esitys valmisteltiin lopulta työ- ja elinkeinoministeriössä, ja muutosten työllisyysvaikutusarviot on tehty virkatyönä valtionvarainministeriössä. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriöltä, työvoimatoimistoilta sekä keskeisiltä työnantajilta, yrittäjiltä ja järjestöiltä. (HE 167/2021, 4–5.) Esitys annettiin vireille 7.10.2021 ja lähetettiin 12.10.2021 lähetekeskustelun perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta antoivat lausuntonsa. Ensimmäinen käsittely käytiin 2–3.12.2021 ja toinen käsittely 7–8.12.2021. Valiokuntakäsittelyjen, lausuntojen ja eduskuntakeskustelun perusteella esitystä muokattiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotusten mukaisesti (Valiokunnan mietintö TyVM 17/2021) ja esitys hyväksyttiin lakiin osin muutettuna. Malli astui voimaan 2.5.2022. Analyysissani tarkastelin alkuperäistä hallituksen esitystä, mutta otin huomioon lopulliset lakiin tehdyt muutokset ja tarkastelin analyysissani nimenomaan toteutuneen lain vaikutuksia sosiaalisille oikeuksille. Valiokunnan mietinnön mukaiset muutokset olivat suhteellisen pieniä, ja analyysissani vain yhdessä kohdassa (ks. TTL 10 §; HE 167/2021, 111, 153; TyVM 17/2021, 10) tuli huomioitavaksi hallituksen esityksestä poikkeava lopullinen lakimuoto. Tämän kohdan olen maininnut myös analyysissani selvyuden vuoksi. (Eduskunta 2022 b.)

Hallituksen esitys (167/2021) on avoimesti saatavilla sekä pdf- että tekstimuodossa Eduskunta.fi-sivustolta kaikille avoimena politiikkadokumenttina. Esityksen pdf-tiedosto sisältää 175 sivua uudistuksen perusteluja, ehdotuksia ja odotettuja vaikutuksia, nykytilan kuvailua sekä uudistuksen toteuttamisvaihtoehtoja. Esitys rakentuu tarkemmin seuraavien osioiden mukaisesti: Esityksen pääasiallinen sisältö ja perustelut, 1. Asian tausta ja

valmistelu, 2. Nykytila ja sen arviointi, 3. Tavoitteet, 4. Ehdotukset ja niiden vaikutukset, 5. Muut toteuttamisvaihtoehdot 6. Lausuntopalaute, 7. Säännöskohtaiset perustelut, 8. Lakia alemman asteinen sääntely, 9. Voimaantulo, 10. Toimeenpano ja seuranta, 11. Suhde muihin esityksiin, 12. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (HE 167/2021). Analyysissäni tarkastelen hallituksen esitystä kokonaisuutena, mutta lopulliseen analyysiin rajautuivat mukaan lähinnä uuden mallin keskeisimpiä muutoksia ja niiden perusteluja kuvaavat osiot. Analyysissäni peilaan pohjoismaista työvoimapalvelumallia myös työvoimapalvelujen aiempaan tilanteeseen, joten myös esimerkiksi toinen luku on keskeinen osa aineistoani. Tarkoitukseni ei siis ole tarkastella esitysdokumenttia lainopillisesta tai julkisoikeudellisesta näkökulmasta, vaan tutkimuksessani olen kiinnostunut ensisijaisesti uudistuksen sisällöstä ja keskeisistä konkreettisista muutoksista työvoimapalveluihin ja työttömyysturvajärjestelmään.

Keskeisimpiä työttömän työnhakijan ja työvoimapalvelujen asiakkaan tilanteeseen vaikuttavia lakeja ovat laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012/916 (jäljempänä JTYPL) sekä työttömyysturvalaki 2002/1290 (jäljempänä TTL), sillä niissä säädetään yleisesti työttömän työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista ja määritellään, kuka on työtön sekä millä perusteilla työnhakija-asiakas voi saada palveluja ja työttömyysturvaa. Tiettyjen asiakasryhmien palveluista säädetään erillisillä laeilla, mutta tässä tutkimuksessa nämä asiakasryhmät ovat rajautuneet analyysini ulkopuolelle. Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin sisältyy muutoksia myös esimerkiksi kotoutumisen palveluihin ja TYP-toimintaan eli työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun, jolloin näitä asiakasryhmiä eivät välttämättä koske JTYPL:ssä ja TTL:ssä muotoillut säädökset, vaan heidän palvelujaan ohjaavat eri lait. Edellä mainitulla TYP-toiminnalla tarkoitetaan sellaista toimintamallia, jossa asiakkaan palveluun osallistuvat työvoimaviranomaisen lisäksi Kelan ja kunnan edustajat, ja tarkoitus on tarjota yhden luukun periaatteella asiakkaan tarpeen mukaisesti niin julkisia työvoimapalveluja, sosiaali- ja terveyspalveluja kuin kuntoutuspalvelujakin. (TEM 2022 c; Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014.) Tällaisessa tilanteessa, jossa työnhakija-asiakkaan katsotaan hyötyvän monialaisesta yhteispalvelusta, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaistakaan soveltaa esimerkiksi JTYPL:n mukaista määrällistä työnhakuvelvoitetta. Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin liittyvät lukuisat poikkeukset eri asiakasryhmille tulee siis muistaa mallin kokonaisuutta tarkastellessa, mutta omassa tutkielmassani keskityn mallin yleisiin

säädöksiin koskien työvoimapalvelujen järjestämisen tapaa sekä työttömyysturvajärjestelmän muutosta.

Työvoimapalvelujen uudistus on hahmotettava osana poliittista kamppailua ja vallassa olevien puolueiden muodostamana tahtotilan ilmentymänä, joten hallituksen kokoonpano vaikuttaa olennaisesti tällaisen suuren uudistuksen läpivientiin. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin taustalla on toiminut pääministeri Sanna Marinin hallitus, johon kuuluvat pääministeripuolue sosiaalidemokraattien lisäksi keskusta, vasemmistoliitto, vihreät sekä ruotsalainen kansanpuolue (Valtioneuvosto 2022). Poliittisen päätöksenteon luonteeseen kuuluu tavoitteiden ja keinojen muuttuminen hallituskausittain, joten hyvin erisuuntaisetkin uudistukset ovat mahdollisia suhteellisen pienen aikavälin sisällä – pohjoismainen työvoimapalvelumalli kertoo lopulta vain juuri tämän hetken tilanteesta työvoimapolitiikassa. Poliittikkaprosessit ovat kuitenkin tärkeä tutkimuskohde, sillä ne kertovat paljon yhteiskunnassa tärkeiksi koetuista arvoista, valtasuhteista ja hallinnan keinoista, sekä lopulta myös muokkaavat yhteiskunnallista todellisuutta (Häikiö & Leino 2014, 7, 29).

Hallituksen esitystä on mielenkiintoista tarkastella myös suhteessa Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan ja siinä esitettyihin tavoitteisiin. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli liittyy Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteeseen ”uudistaa työttömien palveluita sekä kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa” (HO 2019, 131–132), joten onkin syytä pohtia, näyttäytyvätkö muutokset kohtuullisina sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Pohjoismaisen mallin yhtenä tavoitteena on myös kannustaa työnhakuun erityisesti lisääntyvien palveluiden ja henkilökohtaisten työnhakukeskusteluiden kautta, kun taas hallitusohjelmassa mainitaan työllisyyspalveluiden kehittämisessä tärkeäksi seikaksi parantaa ”palveluiden saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta rutiininomaisten suoritteiden sijaan” (HO 2019, 131) – hallituksen esityksen ehdottamat velvoittavat työnhakukeskustelut tiukkoine aikatauluineen ovatkin ristiriidassa tämän laajemman tavoitteen kanssa.

4.2 Sisällönanalyysi ja tulkitseva politiikka-analyysi

Tutkimuksessani tarkastelen aineistoani laadullisesti ja varsinaiseksi tutkimusmetodikseni valikoitui teoriaohjaava sisällönanalyysi. Halusin tässä tutkielmassa ymmärtää uudistuksen

sisältöä syvällisesti, ja laadullisen tutkimuksen etuna onkin sellaisten havaintojen tavoittaminen, jotka tulevat parhaiten ymmärretyksi nimenomaan asiayhteydessään (Vilka 2018, 158). Työttömän työnhakijan sosiaalisten oikeuksien tutkiminen työvoimapolitiikan uudistuksessa vaatiikin syvällistä ymmärrystä aihetta ympäröivästä poliittisesta kontekstista. Sisällönanalyysi on tutkimustyökaluna suhteellisen väljä, ja jättää siten varaa erilaisille työskentelytavoille ja tulkinnoille. Sisällönanalyysi voi tarkoittaa esimerkiksi teemoittelua, tyypittelyä tai luokittelua. Olennaista sisällönanalyysissä on erotella ja pilkkoa aineistosta oman tutkimusongelman kannalta keskeiset asiat ja koostaa havainnoista johdonmukainen vastaus asetettuun tutkimuskysymykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104–107.)

Sisällönanalyysin analyysitavat voidaan luokitella aineistolähtöiseksi, teoriasidonnaiseksi ja teorialähtöiseksi analyysiksi, jolloin teorian merkitys ja rooli ovat erilaisia valitusta lähestymistavasta riippuen (Eskola 2018, 212–214). Tiivistetysti teorialähtöistä analyysia ohjaa jokin tietty valmis teoria ja aineistoa pyritään analysoimaan tai testaamaan tämän teorian ja valmiiksi määriteltyjen käsitteiden mukaisesti – tällöin teorian merkitys analyysissä on erityisen painava. Aineistolähtöisessä analyysissä taas voidaan suhteellisen vapaasti soveltaa erilaisia teoreettisia lähtökohtia ja käsitteitä ja luomaan suoraan aineistosta uudenlainen teoreettinen kokonaisuus. On kuitenkin syytä huomata, että puhdasta aineistolähtöistä analyysia on hyvin haastavaa tai jopa mahdotonta tehdä, sillä jo tutkimukselliset valinnat esimerkiksi käytetyistä käsitteistä, sekä tutkijan aiempi tietämys ja ennakkokäsitykset aiheesta ohjaavat analyysia johonkin suuntaan. Näiden kahden analyysitavan välimuoto on teoriasidonnainen tai teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa tarkastellaan tutkimuskohdetta osin aineistolähtöisesti, mutta havaintojen teossa apuna käytetään jotakin teoriaa tai aiempaa tietoa. Teoria toimii siis tässä analyysitavassa tutkijan apuna, mutta se ei suoraan ohjaa tai määrittele havaintojen tekemistä tai analyysin tuloksia. Omassa tutkimuksessani olen valinnut analyysitavakseni teoriaohjaavan lähestymistavan, sillä vaikka käsittelen aineistoa sosiaalisten oikeuksien kautta, sosiaalisten oikeuksien kokonaisuus ei varsinaisesti ole ehyt teoria, jota voisi tutkimuksellisesti testata, kuten teorialähtöisessä analyysissä usein on tapana. Omassa tutkimusasetelmassani onkin hedelmällistä jättää tilaa myös aineistolähtöiselle tulkinnoille. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 107–114, 133.)

Perinteinen politiikka-analyysi jakaa politiikkaprosessit kolmeen osaan päätöksentekovaiheen mukaisesti: muotoiluun, toimeenpanoon ja arviointiin (Häikiö & Leino

2014, 17). Oma tutkimukseni ei ole varsinaisesti puhdasta politiikka-analyysia, mutta tämän jaottelun avulla hahmotan oman tutkimukseni paikantumista tutkimuskentällä. Tutkimuksessani keskitynkin näiden osa-alueiden joukosta politiikan muotoiluun, mutta on huomattava, että aineistoni on valmiiksi muotoiltu politiikka-asiakirja, jonka taustalla on jo käyty merkityskamppailuja tämän dokumentin muodostamiseksi (vrt. Häikiö & Leino 2014, 7). Näihin merkityskamppailuihin ei ole mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa syventyä, mutta on syytä muistaa, että politiikka-asiakirjaa tarkastellessa on kyseessä aina jonkinlainen saavutettu kompromissi ja sen taustalla voi olla hyvinkin ristiriitaisia tavoitteita.

Häikiö ja Leino (2014) ovat kirjoittaneet teoksessa ”Tulkinnan mahti” tulkitsevasta politiikka-analyysistä, jonka keskiössä on tulkintoja ja merkityksiä korostava politiikkaprosessien tutkimus. Tulkitsevassa tutkimusotteessa on keskeistä kysyä, mitä tapahtuu ja mitä se merkitsee jonkin asian kannalta – tässä tutkimuksessa esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Olennaista ei siis niinkään ole selvittää, miten jotkin hallinnolliset tavoitteet on mahdollista saavuttaa tai mitä pitäisi tapahtua (em. 19). Omaa tutkimustani voikin pitää osaltaan tulkitsevana politiikka-analyysinä, sillä tutkin aineistostani politiikassa muotoiltujen muutosten merkitystä työttömänä olevien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle, ja analyysini tulokset ovat nimenomaan tulkintoja aiheesta. Olennaista tulkitsevassa politiikka-analyysissä on myös todellisuuden ymmärtäminen kontekstisidonnaisena asiana, johon vaikuttavat sosiaaliset, kulttuuriset, materiaaliset ja poliittiset konstruktiot (em. 16). Tämän analyysitavan etuna onkin luoda ymmärrystä esimerkiksi piiloon jäävistä ristiriidoista, jos ylhäältä asetetut hallinnon tavoitteet ja toimet toteutuvat käytännössä aivan eri tavalla, kun oli ajateltu. Häikiö ja Leino tiivistävätkin Dryzeikin (2006, 192–195) sanoin: ”Tavoitteena on yhteiskunnallisten käytäntöjen ja poliittisten ongelmien ymmärtäminen sellaisina kuin ne eri asemissa oleville toimijoille näyttäytyvät”. (Häikiö & Leino 2014.)

Ymmärrän tulkitsevan politiikka-analyysin siis kattokäsitteenä analyysitavalleni, vaikka varsinaisena tutkimusmetodinani käytänkin sisällönanalyysia. Häikiön ja Leinon mukaan sisällönanalyysi soveltuu hyvin tällaiseen tulkinnalliseen analyysitapaan, ja ajatuksena onkin, että tulkitseva politiikka-analyysi ei itsessään ole rajattu metodi, eikä se anna yksiselitteisiä ohjeita tutkimusasetelman tai analyysin toteuttamiseen. Olennaista tulkitsevassa politiikka-analyysissä on tehdä asetelmaan ja aineistoon sopivat metodivalinnat. Empirialähtöisyys kuitenkin on tärkeässä asemassa tulkitsevassa analyysitavassa, ja omassa tutkimuksessani

pyrinkin tarkastelemaan aineistoa mahdollisimman aineistolähtöisesti sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. (Häikiö & Leino 2014, 23.)

Tulkintojen tekeminen edellyttää tutkijalta aiheen perinpohjaista tarkastelua monesta näkökulmasta ja tulkintojen huolellista perustelua, sillä tutkijan kykyä havaita ohjaavat tutkimusperinteet, aiempi tutkimustieto, oma mielenkiinto ja esimerkiksi auktoriteetit (Vilka 2018, 159). Tutkimusasetelmassani on eettisyyden kannalta erityisen tärkeää, että huomioin olemassa olevat ennako-oletukseni ja aiemman tietämykseni aiheesta ja tarkastelen omia tulkintojani myös kriittisesti. Havaintojen tekeminen myös tarkoittaa tutkimuksessa enemmän tai vähemmän aina valikointia, jolloin luonnollisesti osa aineistosta jää analyysin tai varsinaisten tuloksien ulkopuolelle (em. 158). Laadullista tutkimusta ja sisällönanalyysia tehdessä on huomioitava myös muut mahdolliset eettiset kysymykset: esimerkiksi jo tutkimusaiheen valinta voi olla eettinen kysymys (Tuomi & Sarajärvi 2018, 153). Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan aseteta vaikeaan tilanteeseen mitään tiettyä tahoja tai henkilöitä, eikä asetelmassa tarvitse huomioida esimerkiksi tutkimukseen osallistuvien suostumusta tai heille koituvia seurauksia tutkimuksesta. Tutkimusasetelmani eettisyyden osalta ei siis juurikaan ilmene merkittäviä haasteita, joita tulisi tarkemmin tässä käsitellä.

4.3 Analyysin kulku

Analyysini alkuvaiheessa luin läpi aineistoa ja etsin hallituksen esityksestä muutoksia, jotka liittyivät työttömyyden kannalta olennaisiin sosiaalisiin oikeuksiin. Havaitsin, että pohjoismaisen työvoimapolvelumallin muutoksia on mahdollista tarkastella monella tavalla sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta, ja tutkimukseni rajallisen laajuuden vuoksi valitsinkin lopulta kaksi konkreettista sosiaalista oikeutta analyysini pääkategorioiksi: oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus työhön. Lisäksi sisällytin näiden kahden oikeuden sisälle myös yhdenvertaisuuden, sillä nähdäkseni näiden valitsemieni sosiaalisten oikeuksien tulisi myös toteutua yhdenvertaisesti. Myös aiemman tutkimustiedon perusteella tulkitsin, että sosiaalisten oikeuksien kontekstissa on keskeistä huomioida yhdenvertaisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon liittyviä teemoja. Havaitsin myös aineiston alustavassa luennassa, että yhdenvertaisuusteemaa käsiteltiin myös uudistuksen perusteluissa, joten kokonaan tätä perustuslaissa turvattua oikeutta ei sosiaalisten oikeuksien analyysistä voinut jättää ulkopuolelle.

Tarkastelin aineistoa ensin sosiaaliturvaoikeuden kautta ja tämän jälkeen tarkastelin yksilön oikeutta työhön. Pohdin kummankin sosiaalisen oikeuden kohdalla, heikentävätkö tai vahvistavatko jotkin uudistuksen osa-alueet mahdollisesti tarkasteltavan oikeuden toteutumista. Pohdin tässä yhteydessä näitä sosiaalisia oikeuksia myös yhdenvertaisuuden kannalta. Analyysirunkoni pääkategoriat muodostin ensin aiemmasta kirjallisuudesta koskien sosiaalisia oikeuksia ja rajasin aineiston luennan jälkeen sosiaaliset oikeudet tarkoittamaan tässä tutkimuksessa oikeutta sosiaaliturvaan ja työhön. Tutkimuksen rajaus oli tarpeen, sillä sosiaalisten oikeuksien tutkiminen niiden laajassa merkityksessään olisi saattanut jättää analyysin pintapuoliseksi ja kokonaisuuden vaikeasti hahmotettavaksi.

Analyysini alakategoriat muodostin aineistolähtöisesti uudistuksen eri osioiden mukaisesti: nostin alakategorioiksi esimerkiksi työtarjousprosessin muutoksen tai määrällisen työnhakuvelvoitteen asettamisen, sillä näillä muutoksilla havaitsin olevan vaikutuksia tarkastelemiini sosiaalisiin oikeuksiin. Pyrin aluksi erittelemään niitä uudistuksen osatekijöitä, jotka luovat riskejä ja toisaalta niitä, jotka vahvistavat sosiaalisia oikeuksia, mutta huomasin jo analyysin alkuvaiheessa tämän olevan haastava tehtävä – uudistuksen eri osa-alueet eivät aina selkeästi vain heikentäneet tai vahvistaneet kyseistä analysoitavaa oikeutta. Analyysissäni en siis pyrkinyt mustavalkoisesti erottelemaan ”hyviä tai huonoja” uudistuksen osa-alueita, vaan keskityin valottamaan erilaisia mahdollisia lopputulemia sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Lopulta analyysini pääkategorioiden alle valitsin mukaan ne uudistuksen osa-alueet, joilla oli aineiston perusteella merkitystä – heikentävää tai vahvistavaa – kyseisen sosiaalisen oikeuden toteutumiselle: eli esimerkiksi työttömyysturvan karensisien muutoksen nostin yhdeksi kategoriaksi ”oikeus sosiaaliturvaan” -osioon, sillä karensisjärjestelmän muutokset näyttivät vaikuttavan olennaisesti yksilön sosiaaliturvaoikeuteen. Nämä muutokset eivät kuitenkaan aineiston luennan perusteella näyttäneet vaikuttavan merkittävästi yksilön oikeuteen työhön, joten tätä uudistuksen osa-aluetta en siksi valinnut ”oikeus työhön”-kategoriaan ollenkaan. Analyysissäni tavoitteenani olikin siis ymmärtää syvällisemmin valitsemieni sosiaalisten oikeuksien toteutumista, eikä niinkään luetella aineistosta, mitkä kaikki asiat näihin oikeuksiin vaikuttavat.

5 Työttömän sosiaaliset oikeudet uudistuksessa

Tässä luvussa analysoin hallituksen esitystä (167/2021) pohjoismaisesta työvoimapolymallista sosiaalisten oikeuksien heikentymisen ja vahvistumisen näkökulmasta. Tarkastelen ensin oikeutta sosiaaliturvaan ja tämän jälkeen oikeutta työhön. Näihin kategorioihin olen sisällyttänyt myös oikeuden yhdenvertaisuuteen siinä määrin, kun se ilmeni tutkittavien oikeuksien toteutumisessa.

5.1 Oikeus sosiaaliturvaan pohjoismaisessa työvoimapolymallissa

Tässä luvussa tutkin pohjoismaisen mallin vaikutuksia yksilön keskeiseen sosiaaliseen oikeuteen: sosiaaliturva-oikeuteen. Työttömyyden aikana yksilön tarve sosiaaliturvalle realisoituu, ja työttömyysturvaa saadakseen työnhakijan tulee täyttää työnhakijan velvollisuutensa. Pohjoismaisessa työvoimapolymallissa muutoksia sosiaaliturva-oikeuteen tehtiin erityisesti työttömyysturvajärjestelmän muutoksien kautta. Myös työvoimapolymallit ovat olennaisesti yhteydessä työttömyysturvan saamiseen, joten analyysissäni otin huomioon myös työvoimapolymallien muutosten vaikutukset työttömyysturva-oikeuteen. Analyysissäni käsittelen käytännössä yksilön oikeutta työttömyyden aikaiseen ensisijaiseen etuuteen eli työttömyysturvaan, mutta käytän analyysikäsitteenäni sosiaaliturva-oikeutta, sillä tarkoitukseni on tarkastella laajemmin yksilöille perustuslaissakin taattua oikeutta sosiaaliturvaan (PL 19 §).

5.1.1 Työttömyysturvan karenssien keventäminen ja muistutusmenettely

Pohjoismaisessa mallissa työtön työnhakija voi saada kahdentyyppisiä karensseja, joista ensimmäiset kytkeytyvät työstä kieltäytymiseen, ja toiset työnhakuun ja palveluihin liittyvään työvoimapolymallisesti moitittavaan menettelyyn. Työvoimapolymallisesti moitittavalla menettelyllä tarkoitetaan kaikkea sellaista työnhakijan toimintaa, joka laissa määritellään moitittavaksi ja siten seuraamukseen johtavaksi. Pohjoismaisessa työvoimapolymallissa tämä ei aina tarkoita karenssia eli korvauksetonta määräaika, kuten aiemmassa tilanteessa. Uudistuksessa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään onkin lisätty muistutusmenettely, joka mahdollistaa karenssin välttämisen ensimmäisen moitittavan menettelyn kohdalla.

Ensimmäisessä karensstityypissä työstä eroaminen ilman pätevää syytä tai esimerkiksi kieltäytyminen työnantajan tai TE-toimiston tarjoamasta työstä aiheuttavat aina tietyn pituisen, laissa määritellyn karenssin. Työstä kieltäytymisestä johtuvat karenssit siis pysyvät soveltamisalaltaan samankaltaisina kuin aiemminkin, mutta ne lyhenevät kestoaltaan 90:stä päivästä 45:teen päivään. Tällaiset karenssit eivät "kasaannu", eikä tämän tyyppistä karenssia lasketa mukaan porrastetusti kasvavissa työnhakuun ja palveluihin liittyvissä karensseissa:

Nykyisestä poiketen toistuvuutta arvioitaessa ei otettaisi huomioon työsuhteen päättymisen ja varmasta työpaikasta kieltäytymisen perusteella asetettuja korvauksettomia määräaikoja. Niitä koskisivat 1 ja 4 §:ssä säädetty pitkäkestoisemmat korvauksettomat määräajat. (HE 167/2021, s. 80.)

Varmasta työstä kieltäytymisestä tai omasta työstä irtisanoutumisesta ilman pätevää syytä johtuvien karenssin keston lyhentämisen vaikuttaa positiivisesti yksilön sosiaaliturvaoikeuteen, sillä vaikka työnhakija menettelisi työvoimapolitiisesta näkökulmasta moitittavasti, työttömyysturvaseuraamuksen kesto ei olisi enää niin pitkä kuin aiemmin. Tämä karenssin lyhentyminen onkin nostettu esiin mallin hyvänä puolena ja sen nähdään kohtuullistavan työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää. Työstä kieltäytymiseen liittyvien karenssin saamisperusteet pysyvät pitkälti samankaltaisina kuin aiemminkin, joten keskeinen muutos pohjoismaisessa mallissa verrattuna aiempaan on nimenomaan karenssin keston lyheneminen ja siten sosiaaliturvaoikeuden vahvistuminen.

Toinen, työnhakuun ja palveluihin liittyvässä karensstityypissä toistuva työvoimapolitiisesti moitittava menettely aiheuttaa porrastetusti pitenevän korvauksettoman määräajan. Työnhakuun ja palveluihin liittyviä työvoimapolitiisesti moitittavia menettelyjä ovat esimerkiksi työnhakuvelvollisuuden laiminlyöminen, työllistymissuunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta kieltäytyminen ja työllistymistä tukevista palveluista kieltäytyminen. Edellä mainituista menettelytavoista on aiemminkin voitu asettaa karenssi, mutta toistuvassa menettelyssä on huomioitu kaikenlaiset karenssit, ja jo toisesta rikkeestä kuuden kuukauden sisällä työnhakijalle on asetettu 12 viikon pituinen työssäolovelvoite. Työssäolovelvoitteen asettaminen tarkoittaa käytännössä määrittelemättömän pituista karenssia, jossa työttömyysturvan maksu katkaistaan toistaiseksi. Oikeus työttömyysturvaan palautuu tällaisen "karenssin" kohdalla vasta, kun hakija on ollut 12 viikkoa työssäoloehdon

täyttävässä työssä, toiminut yrittäjänä tai esimerkiksi osallistunut työvoimatoimiston tarjoamaan koulutukseen, tai saattanut työnhakunsa jälleen voimaan ja suoriutunut työnhakijan velvollisuuksista. Velvoite olisi kuitenkin voimassa aina vähintään 14 päivää. (TTL 2a luku 10 §.)

Karenssityyppien erottelemisen ja porrastaminen näyttäytyvätkin sosiaaliturvaoikeutta vahvistavana tekijänä, sillä vaikka työnhakija toimisi toistuvasti moitittavasti, on mahdollista asettaa ensin lyhyempi työttömyysturvaseuraamus kuin aiemmin. Tämän vaikuttaa vähentävästi raskaimpien työttömyysturvaseuraamusten eli työssäolovelvoitteiden määrään, sillä esimerkiksi työssäolovelvoitteen saamiseksi on meneteltävä neljä kertaa moitittavasti, aiemman kahden sijaan. Myös mallin vaikutusarvioissa uudistuksen esitetäänkin vähentävän näitä raskaimpia työttömyysturvaseuraamuksia:

-- [I]tse aiheutettuun työsuhteen päättymiseen ja varmasta työpaikasta kieltäytymiseen liittyvien korvauksettomien määräaikojen kestoja lyhennettäisiin eikä näistä syistä asetettuja korvauksettomia määräaikoja otettaisi enää huomioon arvioitaessa työnhakijan menettelyn toistuvuutta. Viimeksi mainittu tarkoittaa sitä, että asetettavien työssäolovelvoitteiden määrä vähenisi. (HE 167/2021, s. 21.)

Uutta tässä toisessa karenssityypissä on, että ennen porrastettuja karensseja työvoimaviranomainen antaa ensimmäisen ”rikkeen” kohdalla asiakkaalle muistutuksen, jolla ei vielä ole työttömyysturvaseuraamuksia. Muistutuksen avulla työnhakijaa voidaan ohjeistaa työnhakuun liittyvissä velvoitteissa, eikä ensimmäisestä moitittavasta menettelystä aseteta heti työttömyysturvaseuraamusta, toisin kuin ennen pohjoismaista työvoimapalvelumallia. Tulkitsen tämän vahvistavan työnhakijan sosiaaliturvaoikeutta.

Muistutuksen tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työnhaussa ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää. (HE 167/2021, s. 18.)

Seuraamusten porrastaminen esitetyllä tavalla tarkoittaisi sitä, että työnhakija ei välttämättä menettäisi oikeutta työttömyysetuuteen lainkaan tai asetettava seuraamus olisi nykyistä lievempi esimerkiksi silloin, kun työnhakija erehtyy

siinä, miten hänen tulee toimia työttömyysetuutta saadakseen. (HE 167/2021, s. 37.)

Mielenkiintoista on kuitenkin, että hallituksen esityksessä tuodaan esille, että muistutuksen antamiseksi työnhakijan menettelyn ei varsinaisesti tarvitse olla työvoimapolitiittisesti moitittavaa – taustalla lienee työvoimaviranomaisen työkuorman helpottaminen, sillä tämän säännöksen myötä työvoimaviranomaisen työaikaa ei tarvitse käyttää asiakkaan toiminnan arvioimiseen tilanteessa, jossa se ei välttämättä tuottaisi varsinaisia työttömyysturvaseuraamuksia. Tämä kuitenkin luo epäselvän kuvan muistutuksen luonteesta: minkä perusteella muistutus siis voidaan antaa, jos ei työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn perusteella?

Muistutuksella ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä muistutuksen antaminen edellyttäisi, että työnhakijan menettelyä on pidettävä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana. -- Koska muistutuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, muistutuksen antamiseen ei voisi vaatia oikaisua eikä siitä annettaisi valituskelpoista päätöstä. (HE 167/2021, s. 18.)

Hallituksen esityksessä mainitaan, että muistutus itsessään ei vaikuta yksilön työttömyysturva-oikeuteen tai hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa, ja siksi muistutusta annettaessa menettelyn moitittavuutta ei tarvitse tutkia. Tällöin asiasta ei myöskään anneta virallista päätöstä, vaan muistutusmenettelyn avulla voidaan sananmukaisesti muistuttaa asiakasta hänen velvollisuuksistaan ilman konkreettisia seuraamuksia ja työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä. Kuitenkin menettelyn toistuessa kahdentoista kuukauden sisällä, työvoimaviranomainen arvioi myös aiemman menettelyn moitittavuutta, jolloin sillä voi olla myös vaikutusta työttömyysturva-oikeuteen – voidaankin kyseenalaistaa, etteikö muistutuksella ei olisi minkäänlaista välillistäkin vaikutusta työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

On myös ristiriitaista, että hallituksen esityksessä esitetään muistutuksen olevan ”luonteeltaan neuvontaa”, sillä vaikka muistutusta annettaessa työvoimaviranomainen voikin käyttää muistutusta neuvontatyökaluna, se toimii osaltaan myös sanktiotyökaluna, mikäli moitittava menettely toistuu. Muistutuksen yhteydessä työnhakijalla ei myöskään ole

varsinaisesti mahdollisuutta korjata moitittavaa menettelyään (paitsi eräessä erityistapauksessa, jonka kuvaan seuraavassa luvussa) ja siten perua muistutusta. Tämä työvoimaviranomaisen tekemä muistutus – jonka taustalla olevan menettelyn moitittavuutta ei virallisesti ole tutkittu – jää siis asiakkaan tietoihin ja vaikuttaa seuraavan 12 kuukauden ajan hänen työttömyysturva-oikeuteensa, mikäli moitittava menettely tällä ajalla toistuu.

Työvoimaviranomaisen resurssien säästämiseen liittyy myös hallituksen esityksen maininta, että muistutusmenettelyn tulisi tulevaisuudessa olla automatisoitua:

Muistutusten antaminen on tarkoitus automatisoida, koska niiden antamiseen ei liittyisi harkintaa. Jos muistutuksia ei voida automatisoida, niiden antamisesta aiheutuisi nykyiseen verrattuna lisätyötä työ- ja elinkeinotoimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille. (HE 167/2021, s. 33.)

Tämä kuitenkin luo muistutuksen roolista ja luonteesta erikoisen kuvan: järjestelmä voi siis automaattisesti lähettää työnhakijalle työttömyysturvaan vaikuttavan muistutuksen, jota kukaan ei ensimmäisen rikkeen kohdalla arvioi. Kuitenkin muistutuksen automatisoinnissa järjestelmän tulisi ”tietää”, mikä on työttömyysturvalain mukaisesti moitittavaa menettelyä, jotta muistutus voidaan antaa, eli harkintaa tehdään joka tapauksessa automaation suunnitteluvaiheessa. Toisaalta järjestelmästä annettavat automaattiset muistutukset kohdistuisivat mahdollisesti tasaisemmin ja samoin perustein kaikille, eikä viranomaisharkinnan perusteella. Osaltaan tämä voisi olla sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista edistävä asia, mutta muistutuksen luonne jää edelleen monitulkintaiseksi.

Muistutusmenettely ja karenssien porrastaminen siis mahdollistavat tässä uudessa työvoimapalvelumallissa jopa karenssien välttämisen kokonaan, mikäli asiakas on erehtynyt tai ollut tietämätön häntä koskevista velvollisuuksista työttömyysetuuden saajana, mikä vahvistaa työnhakijan sosiaaliturva-oikeutta. Toisaalta on kuitenkin ongelmallista esittää, että uudella muistutusmenettelyllä ei olisi mitään vaikutusta työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin – työnhakijan oikeus sosiaaliturvaan kyseenalaistuu, mikäli hän menettelee muistutuksen jälkeen uudestaan moitittavalla tavalla. Tulkitsen kuitenkin, että kokonaisuutena muistutusmenettelyn lisääminen työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään

sekä karensien lieventäminen ja porrastaminen vaikuttavat positiivisesti työttömän kansalaisen sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.

5.1.2 Työnhakuvelvoite ja -keskustelut: Lisää palvelua vai tarkastuspisteitä?

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin keskeisiä keinoja työttömyyden vähentämiseksi ovat työnhauksen tuen lisääminen erityisesti työnhauksen alkuvaiheessa sekä määrällisen työnhakuvelvoitteen asettaminen työllistymissuunnitelman laatimisen yhteydessä. Näiden avulla lisätään kohtaamisia työttömän työnhakijan kanssa, ja samalla kasvatetaan työttömyysturvaa hakevan työnhakijan velvollisuuksien määrää. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteiden mukaisesti näillä muutoksilla sekä jo aiemmin käsitellyillä työttömyysturvan muutoksilla pyritään tasapainottamaan työttömän työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia (HE 167/2021, s. 4).

Aiemmin totesin karensijärjestelmän uudistuksen mahdollisesti vähentävän aiheettomia ja mahdollisesti erehdyksestä johtuvia työttömyysturvaseuraamuksia, mikä osaltaan vahvistaa työttömän sosiaaliturvaoikeutta. Uudessa mallissa samanaikaisesti lisätään myös työttömän työnhakijan neuvontaa ja kohtaamisia työnhakukeskustelujen muodossa, mikä edelleen voi vähentää vältettävissä olevia, erehdyksestä tai tietämättömyydestä johtuvia karensseja. Lisääntyvissä kohtaamisissa myös asiakkaan ajankohtaista palvelutarvetta ja yleistä tilannetta voidaan arvioida useammin, ja samalla esimerkiksi haettavien työpaikkojen määrää voidaan muokata tarpeen mukaan:

[Työnhaku]velvollisuuden ajantasaisuus tarkistettaisiin työnhakukeskusteluissa ja tarvittaessa täydentävissä työnhakukeskusteluissa työllistymissuunnitelman tarkistamisen yhteydessä. (HE 167/2021, s. 16.)

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa lisääntyvät keskustelumuotoiset tapaamiset voivatkin parhaimmillaan tukea paitsi itse työnhakua, myös työnhakijan sosiaaliturvaoikeuden toteutumista, kun kohtaamisissa työnhakijan tietoisuus hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan vahvistuu. Samalla näissä kohtaamisissa voidaan arvioida työnhakuvelvollisuuden ajantasaisuutta – mikäli työnhakuvelvoitetta olisi aiheellista

esimerkiksi pienentää, tulisi tämä todennäköisemmin tehtyä oikea-aikaisesti, kun työvoimaviranomainen tapaa asiakasta säännöllisesti kahden viikon välein.

Riskin sosiaaliturvaoikeuden toteutumiselle kuitenkin luovat useat uudet ”tarkastuspisteet”: vaikka karenssit lieventyvät ja työvoimaviranomaisella on mahdollisuus muistuttaa asiakasta ennen varsinaisen karenssin antamista, malli lisää määrällisesti niitä tarkastuspisteitä, joiden kohdalla on mahdollista toimia työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla (vrt. Halmetoja & Korpela 2020). Hyvänä esimerkkinä tästä voidaankin pitää kahden viikon välein toteutettavaa haastattelua ensimmäisen kolmen kuukauden aikana, verrattuna aiempaan kolmen kuukauden välein toteutettavaan haastatteluun: pelkkä haastatteluihin osallistumisen velvoittavuus lisääkin tarkastuspisteitä työnhaun alussa kuusinkertaiseksi aiempaan nähden. Tämän lisäksi työnhakijan tarkastuspisteitä lisäävät työnhakuvelvoitteen tuoma velvoite hakea sovittu määrä työmahdollisuuksia, sekä velvoite ilmoittaa tarkastelujaksolla hakemansa työpaikat:

Työnhakijan tulisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä hakea kuukaudessa enintään neljää työpaikkaa -- Hallitus linjasi myös, että työnhakijan tulisi raportoida työnhausta sähköiseen järjestelmään itsenäisesti tai palvelun yhteydessä joka kuukausi. (HE 167/2021, s. 4.)

Tiettyjä työnhakijaryhmien poikkeuksia lukuun ottamatta tarkastelujakson pituus siis lyhenee uudistuksessa kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen, mikä lisää ajallisia tarkastuspisteitä ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin mahdollisuuksia. Ennen pohjoismaista työvoimapalvelumallia työttömyysturvan saamisen ehtona on ollut löyhemmin määritelty ”aktiivinen työnhaku”, jonka toteuttamisesta on ilmoitettu kolmen kuukauden välein. Tämän velvoitteen täyttämiseksi ei aiemmin määritelty tiettyä määrää työpaikkoja, eikä haettuja työpaikkoja täytynyt nimetä sähköisessä järjestelmässä työttömyysturvan jatkumisen ehtona, ellei työvoimaviranomainen niistä muussa yhteydessä tiedustellut. Velvoite hakea aktiivisesti kokoaikatyötä on siis ollut työttömyysturvan saamisen ehtona ennen uudistustakin, mutta pohjoismaisessa mallissa työnhaun seuranta lisääntyy ja työttömyysturvan ehdoksi asetetaan määrällinen hakuvelvoite, jonka täyttämistä seurataan aiempaa tarkemmin ja useammin.

On myös huomion arvoista, että työnhakijan moitittavaksi menettelyksi lasketaan hyvin pienet työnhaun rikkeet: esimerkiksi työllistymissuunnitelman hyväksymättä jättäminen verkkopalvelussa tietyn ajan kuluessa, työtarjouksen hakemisesta ilmoittamatta jättäminen, työnhakukeskusteluun saapumatta jättäminen tai työnhakuvelvollisuuden täyttämisestä ilmoittamatta jättäminen johtavat selvityspyyntöön ja mahdollisesti muistutukseen tai lopulta työttömyysturvaseuraamukseen. Näistä kaikista on myös aiemmin ollut mahdollista saada karenssi, mutta uudistuksen myötä näitä moitittavan menettelyn paikkoja on enemmän ja useammin erityisesti työnhakuvelvoitteen ja työnhakukeskusteluiden vuoksi. Tällä on nähdäkseni sosiaaliturvaoikeutta potentiaalisesti heikentävä vaikutus, sillä työttömyysturvan saaminen kytketään tiukasti määriteltyyn palvelupolkuun ja useisiin suhteellisen pieniin velvollisuuksiin, joiden suorittaminen annetussa aikataulussa on keskeistä työttömyysturvan karenssin välttämiseksi.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallia koskevan esityksen mukaan työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä on tietyissä rajatuissa tilanteissa kuitenkin mahdollista korjata siten, että se huomioidaan työttömyysturvaseuraamuksen asettamisessa: mikäli työnhakijalle on työnhaun alkuvaiheessa päädytty asettamaan raskain työttömyysturvaseuraamus eli työssäolovelvoite, voisi hän välttää työssäolovelvoitteen asettamisen tietyn ehdoin. Tällä pyritään esityksen mukaan kannustamaan työnhakijaa työllistymistä edistäviin palveluihin erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa, mikä voi olla työnhakijalle eduksi paitsi sosiaaliturvaoikeuden palautumisen kannalta, myös työllistymisen edellytysten parantamisen kannalta, jos työnhakija tämän myötä päätyy esimerkiksi työllistymistä edistävään palveluun.

*Jos työnhakija menettelee 12 kuukauden aikana säännöksessä tarkoitetulla tavalla neljännen kerran ilman pätevää syytä, hänelle asetettaisiin työssäolovelvoite. -- Poikkeuksena edellä mainitusta olisi kuitenkin tilanne, jossa työssäolovelvoite olisi asetettu alkamaan kolmen kuukauden kuluessa alkuhaastattelusta. **Näissä tilanteissa työssäolovelvoite lakkaisi, jos työnhakija korjaa velvoitteen asettamisen perusteena olleen menettelynsä.** – [T]yössäolovelvoite on tällöin kuitenkin aina voimassa vähintään 14 päivää. (HE 167/2021, s. 80.)*

Tämä poikkeus vahvistavaa työnhakijan oikeutta sosiaaliturvaan tilanteessa, jossa työnhakuun liittyvät velvoitteet eivät ehkä ole vielä selkeät tai moitittavia menettelyjä on

muusta syystä kertynyt nopeasti. Tämä myös tukee uudistuksen tavoitetta kohtuullistaa työttömyysturvan karensseja, kun asiakkaalla on mahdollisuus välttää ankarimmat seuraamukset moitittavasta menettelystä. Työttömyyden alussa asetettu työssäolovelvoite ei liene tarkoituksenmukainen toimi työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, ja tärkeämmäksi seikaksi onkin nostettu työllistämistä edistävään palveluun osallistuminen. Jos työnhakija on saanut työssäolovelvoitteen esimerkiksi siksi, että on jättänyt osallistumatta hänelle osoitetulle kurssille, hänen tulisi korjata menettelynsä osallistumalla kyseiseen vastaavaan palveluun (HE 167/2021, s. 19). Tämä säädös näyttyy työnhaun onnistumisen ja siten sosiaalisten oikeuksien kannalta tarkoituksenmukaisemmalta kuin työttömyysturvan katkaiseminen. Hallituksen esityksessä myös perustellaan aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella, että työttömyysturvasanktioiden ohjausvaikutus on merkittävämpi tekijä velvoitteiden noudattamisessa, kuin varsinaisesta sanktiosta johtuva käyttäytymisvaikutus (HE 167/2021, s. 44). Sanktiojärjestelmän olemassaolo siis voi ohjata yksilöä toimimaan halutulla tavalla, mutta varsinainen sanktion saaminen ei yhtä merkittävästi enää ohjaa työnhakijaa toimimaan halutulla tavalla.

Tämän säännöksen kohdalla hallituksen esitystä muokattiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön mukaisesti: alun perin ehdotettiin, että työnhakijan tulisi korjata työssäolovelvoitteeseen johtanut moitittava menettelynsä ”kokonaisuudessaan”. Valiokunnan näkemyksen mukaan tämä oli epäselvä ilmaus ja viittaisi siihen, että työnhakijan tulisi korjata myös kaikki muut aiemmat menettelynsä, joiden perusteella on jo annettu muistutus sekä viiden ja kymmenen päivän karenssit. Aiempien menettelyjen korjaamisella aiempia karensseja ei voi kuitenkaan poistaa, joten valiokunnan mietinnön mukaisesti säädöstä täsmennettiin koskemaan nimenomaan työssäolovelvoitteen eli käytännössä neljännen moitittavan menettelyn korjaamista. (TyVM 17/2021 vp, s. 10.)

Esityksessä ehdotetun 3 momentin 1 kohdan mukaan oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen myös, kun työnhakija korjaa 9 §:n 1 momentin 1–12 kohdassa tarkoitettua menettelynsä kokonaisuudessaan kolmen kuukauden kuluessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettua alkuhaastattelusta. (HE 167/2021, s. 111.)

Tarkastuspisteiden lisääntymisen voidaan ymmärtää lisäävän työnhakijan velvollisuuksia, ja sosiaaliturvaoikeuden kannalta tämä luo riskin työttömyysturvaetuuden menettämislle useammassa tapauksissa, kuin ennen pohjoismaisen mallin voimaantuloa. Nämä useat uudet tavat menetellä työvoimapolitiittisesti katsottuna moitittavasti kuvataan työttömyysturvalain muutoksia koskevassa osiossa (HE 167/2021, luku 7.2). Työvoimapalveluissa sovellettava uusi työnhakijan palvelupolku on siis olennaisesti yhteydessä asiakkaan sosiaaliturvaoikeuteen, ja malli kasvattaa näiden uusien velvollisuuksien myötä työttömyysturvan vastikkeellisuutta.

Toisaalta lisääntyvissä työnhakukeskusteluissa työnhakija voi saada enemmän tukea työnhakuun ja samalla myös apua määrällisen työnhakuvelvoitteen täyttämiseen. Vaikka lähtökohtaisesti työnhakuvelvoitteen perustana on itsenäinen aktiivinen työnhaku, työnhakukeskustelujen avulla hakija voi saada neuvoja työnhakuunsa sekä tarvittaessa myös erilaisia koulutuksia tai kursseja työllistymisen edistämiseksi. Lisääntyvät tarkastuspisteet siis parhaimmillaan tukevat työnhakijan työllistymistä ja työnteon edellytyksiä, mikä voi vähentää yksilön tarvetta sosiaaliturvaan pidemmällä aikavälillä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakijan lisääntyviä velvollisuuksia tasapainottavat keventyneet karenssit sekä muistutusmahdollisuus. On kuitenkin syytä tunnistaa ja tunnustaa, että malli lisää työnhakijaan kohdistuvia velvoitteita varsinkin työnhaun alussa, ja kaikki nämä uudet velvoitteet mahdollistavat karenssiin johtavan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn. Vaikka työnhakuun ja palveluihin liittyvät karenssit ovat alkuun lyhyitä, neljänneestä moitittavasta menettelystä seuraa raskain työttömyysturvasanktio – työttömyysturvaetuuden menettäminen toistaiseksi, eli työssäoloehdon asettaminen. Uusien tarkastuspisteiden myötä neljä moitittavaa menettelyä voi kertyä pahimmassa tapauksessa nopeastikin, esimerkiksi jos työtön ei työnhaun alussa tiedä vielä kaikista velvollisuuksistaan ja haastatteluiden tiukoista aikaraameista.

5.1.3 Työtarjoituksen velvoittavuuden muutos

Työvoimaviranomaisen yksi keskeinen tehtävä on tehdä työnvälitystä ja etsiä sekä työpaikkoja hakijoille, että sopivia ehdokkaita avoimiin työpaikkoihin. Yksi työnvälityksen

keino onkin ollut hakijaa velvoittava työtarjous: työtarjous tehdään TE-palvelujen tietojärjestelmässä avoinna olevaan työpaikkaan, joka asiakkaasta saatujen tietojen perusteella sopisi hänelle. Työtarjous on ennen pohjoismaista mallia ollut lähtökohtaisesti aina hakijaa velvoittava työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työtarjouksen roolia on kuitenkin muutettu vähemmän velvoittavaksi. Hallituksen esityksen mukaan työtarjouksia ei siis tehtäisi entisessä määrin (HE 167/2021, s. 42), eikä tarjotun työn hakeminen olisi työttömyysturvan jatkumisen edellytyksenä. Velvoittavaksi työtarjous muuttuu vasta myöhemmin:

Kun työnhakua olisi kestänyt kuusi kuukautta ja työnhakijalle olisi tuolloin järjestetty työnhakukeskustelu, työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tekemässä työtarjouksessa tarkoitetun työn hakeminen velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. (HE 167/2021, s. 16.)

Tulkitsen, että työvoimaviranomaisen tekemän työtarjouksen roolin muutos vaikuttaa vahvistavasti yksilön sosiaaliturvaoikeuteen työnhaun alussa. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä TE-toimiston tai kunnan työvoimapalveluiden työntekijä voi edelleen tehdä kohdennettuja työtarjouksia työnhakija-asiakkailleen, mutta niiden velvoittavuus työttömyysturvan menettämisen uhalla poistuu lyhytaikaisesti työttömänä olevalla asiakkaalla. Ensimmäisen kuuden työttömyyskuukauden jälkeen tämä erivapaus ei kuitenkaan enää päde. Malli siis asettaa erilaiseen asemaan pidempään työttömänä olleet, minkä näyttäytyy yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena.

Toisaalta tarjotun työn hakeminen edesauttaa myös määrällisen työnhakuveloitteen täyttymistä, mikäli tällainen työnhakijalle on asetettu, joten ”ylimääräinen” velvoite työtarjouksen hakeminen ei sinänsä ole. Kyseessä on enemmänkin siis työnhaun valinnanvapauden hienoinen kaventuminen työttömyyden pitkittyessä. Uutta pohjoismaisessa mallissa on myös, että mikäli hakija on jo toiminut aktiivisesti työllistymisensä hyväksi ja täyttänyt määrällisen työnhakuveloitteensa, työtarjouksen hakeminen ei olisi työttömyysturvaseuraamuksen uhalla velvoittavaa myöskään pidempään työttömänä olleilla:

Jos työnhakija olisi täyttänyt työnhakuvelvollisuuden ennen työtarjoituksen tekemistä ja ilmoittanut tästä työ- ja elinkeinotoimistolle ennen työtarjoituksen tekemistä, työtarjous ei olisi velvoittava. (HE 167/2021, s. 73.)

Ennen uuden mallin määrällistä työnhakuvelvollisuutta jokainen työtarjous oli velvoittava. Työtarjouksia tehtiin tällöin asiakkaan oman aktiivisen työhaun lisäksi. Toisaalta ennen uudistusta työvoimaviranomaisella ei juurikaan ollut tietoa asiakkaan todellisesta työnhakuaktiivisuudesta. Esimerkiksi työhakemusten määrää ei ennen pohjoismaista mallia ole työnhakijoilta kysytty, vaan työnhakuvelvollisuuden täyttämistä raportoitiin käytännössä klikkaamalla yhtä painiketta sähköisessä asiointijärjestelmässä. Työtarjoukset on siis aiemmin nähty hyödyllisenä lisänä asiakkaan työnhakuun ja keskeisenä osana työnvälityspalvelua, kun työvoimaviranomainen on voinut ohjata työnhakijaa hakemaan hänelle sopivaksi katsomiansa työmahdollisuuksia. Nykyinen määrällisen työnhakuvelvollisuuden ja työtarjosten yhdistelmä siis mahdollistaa siis sekä tämän työnvälitystoiminnan, mutta myös työnhakijan oman valinnanvapauden työhaussa, mikäli hän toimii aktiivisesti itsenäisen työnhakunsa suhteen – samalla turvaten sosiaaliturvaoikeutensa.

Jatkossa työnhakijat voisivat lähtökohtaisesti itse päättää, mitä työmahdollisuuksia hakevat ja milloin. Tämä lisäisi työnhakijoiden tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa työnhakuunsa. Tämä tullee vähentämään vaikutusta, jossa työnhakuun velvoittaminen voi johtaa työllistymiseen epätarkoituksenmukaiseen työhön. Epätarkoituksenmukaisuus voi ilmentyä esimerkiksi siten, ettei työ vastaa työnhakijan koulutusta ja aiempaa tulotasoa tai työn kesto tai työaika ei vastaa hakijan odotuksia. (HE 167/2021, s. 37.)

Työtarjosten roolin pienentämisen avulla pyritään ratkaisemaan myös työtarjoituksen yleisiä ongelmia: erään tutkimuksen mukaan aiemmin ongelmana ovat olleet epätasaisesti kohdentuvat ja mahdollisesti myös heikosti osuvat työtarjoukset, joiden hakematta jättäminen on voinut aiheuttaa työnhakijalle työttömyysturvan katkaisun määrääjäksi (Owal Group Oy 2016, 38-41). Toisaalta työtarjosten merkitys on jo aiemmin ollut vaihteleva eri TE-toimistoissa ja eri alojen työntekijöillä: hallituksen esityksessä hyödynnetyn tutkimuksen (em. 37) mukaan työtarjoukset kohdistuivat eri tavoin eri toimialoille, painottuen esimerkiksi palvelu- ja myyntityötä tekeville ja prosessi- ja kuljetustyöntekijöille. Myös eri alueiden TE-

toimistoissa työtarjouksia kohdistettiin vaihtelevasti eri alojen ammattilaisille. Tämä on asettanut eri aloilla työskentelevät ja eri puolella Suomea asuvat työnhakijat epätasaroiseen asemaan, kun työttömyysturvan karenssin uhalla velvoittavia työtarjouksia ei ole kohdistettu tasaisesti kaikille työnhakijoille.

Työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittaviin työtarjouksiin perustuva työttömyysetuuden vastikkeellisuus ei kohdistu tasaisesti kaikkiin työnhakijoihin. (HE 167/2021, s. 10.)

Työtarjousten rooli on siis jo tästä syystä ollut aiemmin yhdenvertaisuutta haastava ja saattanut johtaa epätasaisesti jakautuviin työttömyysturvaseuraamuksiin, mikäli asiakas ei ole tarjottua työtä lopulta hakenut. Tutkimuksessa nostettiin esiin myös työtarjousten laatu ja osuvuus asiakkaan työhistoriaan ja koulutukseen: TE-toimiston asiantuntijoiden tuntemus asiakkaan tilanteesta näyttäytyi puutteellisena, ja siksi työtarjousten osuvuus ei aina ollut toivotun tasoista:

Asiakkaiden tiedot ja tarpeet tunnettiin heikosti, sillä asiakkaasta sähköisesti saatavilla olevat tiedot olivat varsin puutteellisia. -- Myös niukat aikaresurssit sekä asetetut tavoitteet työtarjouksien määrässä vaikuttivat osuvuuteen. (HE 167/2021, s. 9.)

Työtarjousten kohdentuminen ja laatu ovat siis vaihdelleet työvoimatoimistossa ennen pohjoismaista työvoimapalvelumallia, ja nyt uudistuksen yhteydessä työtarjoukseen liittyvät haasteet on tunnistettu. Näistä osuvuuden ja jakautumisen haasteista ei kuitenkaan täysin päästä eroon, sillä velvoittavia työtarjouksia voidaan edelleen tehdä osalle työnhakijoista. Työvoimaviranomaisen tekemästä työtarjouksesta ei siis yli kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen voi kieltäytyä ilman karenssin uhkaa (mikäli ei ole vielä täyttänyt työnhakuveloitettaan kyseisellä tarkastelujaksolla), riippumatta työttömyyden pitkittymisen syistä. Tämä voidaan nähdä yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, sillä yksilön oikeus valita itse kaikki hakemansa työmahdollisuudet ei tämän linjauksen mukaan ulotu työvoimapalveluiden piirissä oleviin pitkäaikaistyöttömiin.

Yhteenvetäen työtarjouksen roolin ja velvoittavuuden muutos vahvistaa erityisesti lyhytaikaisesti työttömänä olevan työnhakijan oikeutta sosiaaliturvaan ja vapautta valita

itselleen sopivat työnhakumahdollisuudet. Pidempiaikaisesti työttömien kohdalla muutos ei ole yhtä suuri, mutta myös heidän kohdallaan velvoittavasta työtarjouksesta on mahdollista kieltäytyä ilman sanktiota, mikäli on jo täyttänyt työnhakuvelvoitteensa tarkasteluajalla sekä ilmoittanut siitä työvoimaviranomaiselle. Työtarjouksen yleiset kohdentumiseen ja osuvuuteen liittyvät ongelmat luovat edelleen oman haasteensa, mutta työtarjouksien määrien laskiessa näiden ongelmien merkitys on pienempi. Kokonaisuudessaan muutos siis vahvistaa työttömän työnhakijan sosiaaliturvaoikeutta, kun epäsoivia työtarjouksia ei tehdä tai niiden hakemisesta on mahdollisuus kieltäytyä ilman työttömyysturvasanktiota.

5.1.4 Lisääntyvä hallinnollinen työ sosiaaliturvaoikeuden toteutumisen haastajana

Työttömyysturvajärjestelmän monimutkaisuus ja siten myös työvoimaviranomaisen hallinnollinen työtaakka näyttää lisääntyvän paitsi karenskien porrastamisen myötä, myös työnhakuun liittyvien velvoitteiden lisääntymisen myötä. Esimerkiksi jokaisen rikkeen kohdalla työvoimaviranomaisen on lähetettävä asiakkaalle selvityspyyntö, jonka selvittämisen ajaksi työttömyysturvan maksu usein katkaistaan. Mikäli asiakas selvittää vastauksessaan hyväksyttävät syyt menettelylle, korvauksetonta määrääikää ei aseteta, mutta selvittämisen ajaksi työttömyysturvan maksaminen pääsääntöisesti kuitenkin katkaistaan.

Jos työnhakija ilmoittaa, ettei ole hakenut tarjottua työtä tai jättää ilmoittamatta työtarjouksen tuloksesta, häneltä pyydetään selvitystä asiasta. Työttömyysetuutta ei yleensä makseta, ennen kuin asia on selvitetty. (HE 167/2021, s. 10.)

Jos asiakkaalla ei kuitenkaan ole menettelylleen hyväksyttävää syytä tai hän ei selvitä työvoimaviranomaiselle menettelyään, työttömyysturvan maksaminen keskeytetään määräajaksi tai toistaiseksi. Pohjoismaisessa mallissa työnhakija voi yhä useammassa kohdassa työnhakuaan toimia moitittavasti, mikä voi johtaa myös suurempaan selvityspyyntöjen määrään. Tämä taas voi aiheuttaa työttömyysturvan maksamiseen yhä enemmän viivästyksiä ja katkoksia, vaikka työttömyysturvaseuraamukseen johtavaa menettelyä ei lopulta olisikaan tapahtunut.

Huomion arvoista on myös, että myös esimerkiksi työhausta ilmoittamatta jättäminen on yksi ”riike”, joka voi toistua aiheuttaa lopulta työttömyysturvan karensin. Työnhakuun ja palveluihin liittyvät porrastetut karensit siis eivät liity vain varsinaiseen työhaun seurantaan, eli vaikkapa määrällisen työnhakuvelvoitteen laiminlyömiseen, vaan myös määrällisen työhaun toteutumisesta ilmoittamiseen. Käytännössä työnhakija on siis voinut täyttää työnhakuvelvoitteen, mutta esimerkiksi unohtanut ilmoittaa siitä tarkastelujakson määräaikaan mennessä, ja tämän perusteella saanut muistutuksen tai työttömyysturvaseuraamuksen. Nähdäkseni tämä heikentää yksilön sosiaaliturvaoikeutta, sillä työttömyysturvan karensin voi saada virheellisestä menettelystä, vaikka keskittyisi itsenäisesti varsinaiseen aktiiviseen työnhakuun. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli lisääkin siis yksilön velvollisuuksia keskittyä työhaun lisäksi työvoimaviranomaisen määräämiin aikarajoihin ja menettelyllisiin yksityiskohtiin. Samalla tämä voi lisätä työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä vähemmän työhaun kannalta merkityksellisten rikkeiden vuoksi.

Tällaisessa monimutkaisessa järjestelmässä, jossa työttömyysturvaoikeutta selvitetään useammin, riskinä on myös työttömyysturvan maksajien työtilanteen hallinnollisen taakan kasvaminen ja palvelujen ruuhkautuminen (vrt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 2021, 36–51). Tämä voi osaltaan heijastua asiakkaiden hakemusten käsittelyaikoihin ja vaikuttaa sosiaaliturvaoikeuden toteutumiseen oikea-aikaisesti ja ennakoitavasti.

Työttömyysturvaseuraamusten määrän mahdollinen kasvu lisääisi myös työttömyysetuuden maksajien työtä. Työtä aiheutuisi sekä seuraamuksia koskevien päätösten antamisesta, että mahdollisten seuraamuksia koskevien valitusasioiden käsittelystä. (HE 167/2021, s. 34.)

Monet ”riikkeet” myös liittyvät jonkin asian ilmoittamiseen verkkopalvelun kautta tietyn tarkkaan rajatun aikataulun puitteissa, mikä itsessään vie työttömän työnhakijan huomiota virastossa asiointiin eikä varsinaiseen työnhakuun. Suurempi ongelma kuitenkin syntyy, jos asiakkaalla ei ole osaamista sähköisten asiointipalveluiden käyttöön tai mahdollisuutta sähköiseen asiointiin esimerkiksi tietokoneen ja älypuhelimien puuttuessa. Sähköiseen asiointiin nojaavassa järjestelmässä riski saada työttömyysturvaseuraamus esimerkiksi ilmoittamatta jättämisestä voi olla suurempi sellaisilla työnhakijoilla, jotka eivät osaa tai pysty

verkkopalvelun kautta asioimaan. Vaikka jo aiemminkin työnhausta ja esimerkiksi työtarjoukseen vastaamisesta on ilmoitettu pääasiassa verkon kautta, pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa ilmoittamisvelvollisuuden määrä lisääntyy merkittävästi, ja aikarajat toimimiselle ja ilmoittamiselle ovat yhä tiukemmat.

Työnhakijan tulisi ilmoittaa työmahdollisuuksien hakemisesta ja muusta työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelussa työnhakuvelvollisuuden tarkastelujakson pituudesta riippuen kuukauden tai kolmen kuukauden välein. Verkkopalvelun käyttö ilmoitusten vastaanottamisessa varmistaisi työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutumisen kattavan seurannan. (HE 167/2021, s. 17.)

Tämä säädös voi siis lisätä tietyn työnhakijaryhmän riskiä saada työttömyysturvaseuraamuksia eli heikentää heidän sosiaaliturvaoikeutensa toteutumista. Tämä näyttäytyy ongelmana myös sosiaaliturvan yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Samalla myös työvoimaviranomaisen työtaakka kasvaa, jos ja kun kaikki asiakkaat eivät voi ilmoittaa työnhakuvelvollisuutensa täyttämistä ja esimerkiksi työtarjousten hakemisesta sähköisesti. Tämä voi lisäävät siten painetta esimerkiksi valtakunnalliseen puhelinpalveluun, jonka kautta työnhakuun liittyvistä seikoista on mahdollista ilmoittaa. Hallituksen esityksessä ilmoitusten määrän lisääntyminen on tunnistettu:

Muutos lisäisi työnhakijoiden tekemien ilmoitusten määrää nykyiseen verrattuna, mutta muutoksen ei kuitenkaan arvioida lisäävän merkittävästi viranomaisten työtä. Arvio perustuu siihen, että työnhakijan tulee jo nykyisin ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle siitä, onko hän hakenut tarjottua työtä ja toteuttanut työllistymissuunnitelmaansa. (HE 167/2021, s. 32.)

Työ- ja elinkeinotoimiston ja kuntien työmäärä kasvaisi edellä mainittua enemmän, jos työnhakijat ilmoittaisivat työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ja tarjotun työn hakemisesta merkittävässä määrin muulla tavalla kuin verkkopalvelun kautta. (HE 167/2021, s. 33.)

Esityksessä siis tunnistetaan, että TE-toimistojen ja kuntien työmäärä tulisi kasvamaan, mikäli asiakkaat ilmoittaisivat työnhaustaan oletettua enemmän muulla tavalla kuin

sähköisessä asiointipalvelussa. Tähän nähdään ratkaisuna mallin yhteydessä lisääntyvä neuvonta sekä verkkopalveluiden toimivuuteen ja helppokäyttöisyyteen vaikuttaminen (HE 167/2021, s. 33). Yhdenvertaisuuden kannalta ongelma ei kuitenkaan ratkea neuvonnalla tai mainitulla verkkopalveluiden kehittämiselläkään, jos kaikilla työnhakija-asiakkaila ei ole pääsyä tai osaamista käyttää verkkopalveluita. Tähän pohjoismainen malli ei suoraan anna ratkaisuja. Lisääntyvät yhteydenotot muissa kuin sähköisissä kanavissa siis lisäävät työvoimaviranomaisen työtä ja siten vähentävät edelleen käytettävissä olevaa työaikaa asiakkaiden varsinaiseen palvelemiseen ja neuvontaan – vaikka juuri tämä neuvonnan lisääntyminen nimetään ongelman ratkaisuksi. Yhteenvetona voidaan todeta, että resurssien riittävyydellä on suuri merkitys pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteiden yhdenvertaiselle toteutumiselle.

5.2 Oikeus työhön pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa

Toinen työttömyyden kontekstissa realisoitava sosiaalinen oikeus on oikeus työhön. Kuitenkaan varsinaista subjektiivista oikeutta työhön tai työllistymiseen työttömillä työnhakijoilla ei Suomessa ole. Oikeudesta työhön säädetään Suomessa perustuslain tasolla: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.” (PL 18 §). Näin esimerkiksi oikeus työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen edistävät tämän perusoikeuden toteutumista, vaikka suoraa työllistymistä nämä eivät takaisikaan. Tässä analyysiluvussa tarkastelen oikeutta työhön niin perustuslain määritelmän mukaisesti kuin myös laajemmin YK:n TSS-sopimuksen määritelmää hyödyntäen. Oikeudessa työhön on siis käytännössä kyse oikeudesta työvoimapalveluihin sekä oikeudesta ja vapaudesta hyväksyä tai valita työnsä ja toimeentulonsa muoto. (Ihmisoikeudet 2022.)

5.2.1 Työvoimapalveluja kaikille

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa oikeus työhön on huomioitu siten, että toisin kuin aiemmin, lähtökohtaisesti kaikille työnhakijoille tarjotaan työvoimapalveluita:

Nykyisin [ennen pohjoismaista mallia] kaikille työttömille työnhakijoille ei tehdä työtarjouksia ja toisaalta kaikkien työttömien kanssa ei ole laadittu työllistymissuunnitelmaa tai siinä ei ole sovittu omatoimisesta työhausta. Tämän vuoksi työnhakijat ovat lähtökohtaisesti keskenään erilaisessa asemassa työttömyysetuuden saamiseksi edellytettävän työhaun suhteen. Esitetty muutos lisäisi tältä osin työttömien keskinäistä yhdenvertaisuutta ja selkeyttäisi sitä, mitä työttömyysetuuden vastikkeellisuudella ja omatoimisella työhaulla tarkoitetaan. (HE 167/2021, s. 34.)

Teoriassa myös aiemmin työvoimapalvelut ovat olleet kaikille työnhakijoille saatavilla ja maksuttomia, mutta käytännössä palveluja ei ole kaikille TE-toimiston asiakkaille tarjottu työvoimaviranomaisen harkinnan ja palvelutarpeen arvion perusteella. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa tähän on haluttu tehdä muutos, jonka voidaan nähdä vahvistavan työttömän työnhakijan oikeutta työhön: työllistymistä edistävästä palvelusta saadun hyödyn avulla yksilö voi parantaa edellytyksiään työllistyä haluamaansa työhön.

Alkuhaastattelu järjestettäisiin kaikille työnhakijoille riippumatta siitä, onko henkilö työtön. (HE 167/2021, s. 14.)

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakijan palveluita ja tukea lisätään erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Uuden mallin mukaisesti jokaiselle työnhakijalle järjestetään työttömyyden alkuvaiheessa alkuhaastattelu, jossa laaditaan työllistymissuunnitelma, kartoitetaan hakijan palvelutarvetta ja asetetaan määrällinen työnhakuvelvollisuus. Muutos aiempaan on nopeampi ensikontakti työvoimaviranomaiseen työttömyyden alussa, sillä alkuhaastattelu tulisi järjestää viiden arkipäivän kuluessa työhaun alkamisesta, aiemman kahden viikon sijasta (HE 167/2021, s. 14). Nopean kontaktoinnin voidaan nähdä tukevan työnhakijan oikeutta työhön, sillä työnhakija voi saada nopeammin tukea työnhakuunsa sekä osallistua tarvittaessa työllistymistä edistävään palveluun tai esimerkiksi koulutukseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa työnhakua.

Alkuhaastattelussa arvioitaisiin työnhakijan palvelutarve ja laadittaisiin työllistymissuunnitelma. Palvelujen osalta olisi keskeistä, että työnhakija ohjattaisiin jo alkuhaastattelussa tarvittaessa tarkoituksenmukaisiin palveluihin, jos se on mahdollista. (HE 167/2021, s. 14.)

Aiemmin siis TE-toimistoissa on käytetty harkintaa siitä, kenelle työllistymissuunnitelmia laaditaan ja miten eri tilanteissa olevia työnhakijoita kontaktoidaan – tai kontaktoidaanko ollenkaan. Käytännössä työvoimaviranomainen on arvioinut, onko alkuhaastattelun järjestäminen ”työnhakijan tilanne huomioon ottaen ilmeisen tarpeetonta” (HE 167/2021, 6). Pohjoismaisessa mallissa tärkeäksi seikaksi nostetaan, että palveluja ja tukea työnhakuun on tarjolla kaikille tilanteesta riippumatta, vähintäänkin alkukartoituksen muodossa. Tulkitsen, että tämä vahvistaa jokaisen työvoimapalvelujen piirissä olevan yksilön oikeutta työhön ja siten myös tämän oikeuden yhdenvertaista toteutumista, kun lähtökohtaisesti kaikilla työnhakijoilla on pääsy palveluiden piiriin.

Alkuhaastattelun lisäksi työttömille työnhakijoille tarjotaan tiivis palvelujakso työnhaun alussa, mikä tarkoittaa kahden viikon välein tapahtuvaa työnhakukeskustelua työvoimaviranomaisen kanssa. Tämä palvelujakso tarjotaan lähtökohtaisesti kaikille, joille se arvioidaan hyödylliseksi – kuitenkin esimerkiksi lomautettujen ja hyvin pian työllistyvien työnhakijoiden kohdalla tästä voidaan joustaa ja jättää järjestämättä alkuhaastattelun jälkeisiä työnhakukeskusteluja (HE 167/2021, s. 15, 28). Alkuhaastattelun ja työnhakukeskustelujen avulla työnhakijan palvelutarvetta voidaan kartoittaa aiempaa kattavammin ja useammin työnhaun eri vaiheissa. Samalla palveluja voidaan tarjota yhä tehokkaammin sellaisille työnhakijoille, jotka voisi niistä hyötyä:

Jos työnhakijan työllistyminen edellyttää kouluttautumista tai erilaisia tukipalveluja, tiivis palveluprosessi varmistaisi työnhakijan nykyistä nopeamman ohjaamisen koulutukseen tai palveluihin. Samalla tiiviimpi yhteydenpito tukisi sitä, että kukin työnhakija ohjataan mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin palveluihin. (HE 167/2021, s. 42.)

Voidaan siis todeta, että tiivis kontaktointi ja jokaisen työnhakijan huomioiminen työvoimapalveluissa toteuttaa erityisesti julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (vrt. PL 18 §). Tiiviimpi kontakti työvoimaviranomaiseen mahdollistaa samalla sen, että jokainen työnhakija voi parantaa työelämämahdollisuuksiaan ja työnhakutaitojaan julkisten työvoimapalvelujen avulla.

Toisaalta on myös huomattava, että pelkkä kontaktien määrällinen lisääminen ei itsessään vielä tarkoita laadukasta palvelua tai työnhakijoiden tehokkaampaa työllistymistä. Jo aiemmin

työvoimapalveluissa on toteutettu työnhakijoille kolmen kuukauden välein määräaikaishaastatteluja, joiden sisältö ei välttämättä ole ollut tavoitellun kaltaista. Olennaista työnhakijan haastatteluissa onkin tapaamisten sisältö ja asiantunteva, yksilön tilanteeseen sopiva palveluote:

Vuonna 2017 käyttöön otetut määräaikaishaastattelut ovat työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan johtaneet jossain määrin siihen, että haastatteluista on tullut muodollisia ja vain vähimmäisvaatimukset täyttäviä yhteydenottoja työnhakijaan. Esitetty työnhakijan palveluprosessi edellyttääkin työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstöltä osittain nykyisestä poikkeavaa osaamista, kun pääpaino olisi henkilökohtaisessa palvelussa ja palveluprosessin sisältöä korostettaisiin. (HE 167/2021, s. 32.)

Yksilön oikeus työhön voi siis toteutua aiempaa paremmin, jos tämä uusi tiiviimpi palveluprosessi toteutetaan laadukkaasti ja riittäväillä resursseilla. Jos taas haastattelut toteutuvat vain vähimmäisvaatimukset täyttävänä muodollisina yhteydenottoina, näiden määränkään lisääminen ei välttämättä tehosta yksilön työnhakua tai edistä työllistymisen mahdollisuuksia. Yksilön sosiaalisena oikeutena oikeus työhön ei siis oletusarvoisesti parane pohjoismaisen mallin myötä, mikäli ei huolehdita uudistuksen laadukkaasta täytäntöönpanosta.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin menestyksekkääseen täytäntöönpanoon liittyvät ”ydinprosessin” lisäksi myös ostopalvelut osana asiakkaan palvelupolkua: työnhakija-asiakas voidaan ohjata alkuhaastattelussa tai työnhakukeskustelussa esimerkiksi työnhakutaitoja kehittäväälle kurssille, työvoimakoulutukseen tai vaikkapa digitaitoja kehittäväälle kurssille, mutta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin yhteydessä rahoitusta ei kuitenkaan lisätä tällaisiin ulkoistettuihin palveluihin. Vaikka työnhakijoiden kontaktointi työvoimaviranomaisen toimesta lisääntyy ja uudistuksen ajatuksena on asiakkaan tehokkaampi ohjaaminen hänelle tarkoituksenmukaisiin palveluihin, näiden palveluiden mahdollista riittävyyttä ei kuitenkaan ole tarkasti arvioitu tässä uudistuksessa:

Tässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan esitetä muutoksia palvelun ydinprosessin lisäksi tarjottavien palveluiden sisältöön tai määrään. Palveluiden

*lisääntyvän kysynnän määrää ei myöskään ole mahdollista arvioida luotettavasti.
(HE 167/2021, s. 25.)*

Mikäli palvelutarpeet siis kasvavat uuden tiiviimmän palveluprosessin myötä, tulisi työvoimaviranomaisella olla myös mahdollisuus tarjota näitä tarpeelliseksi todettuja palveluja. Riskinä on, että käytännössä palveluja ei välttämättä ole tarjolla tarpeeksi, mikäli oletettuun kysynnän kasvuun ei vastata. Tämä taas voi asettaa työnhakijat erilaiseen asemaan esimerkiksi eri alueilla, jos palveluja on tarjolla toisaalla enemmän ja toisaalla vähemmän. Tällöin ”palveluja kaikille” -ajatus ei välttämättä toteudukaan kuten hallituksen esityksessä tavoitellaan. Oman haasteensa yhdenvertaisuudelle asettaa myös se, jos työvoimaviranomaisen tulee niukkojen resurssien vallitessa valikoida, ketkä lopulta saavat palvelutarpeensa mukaisia palveluja, jos kaikille tarvitseville ei niitä ole tarjolla – tällöin palveluihin pääseminen voi olla viranomaiskohtaista ja siten asettaa työnhakijat eriarvoiseen asemaan.

5.2.2 Työtarjoituksen muutokset ja määrällinen työnhakuvelvollisuus itsenäisen työhaun korostajana

Yksi työnhakijan sosiaalisiin oikeuksiin vaikuttava tekijä pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa on itsenäisen työhaun korostaminen ja omaehtoisen aktiivisuuden edellyttäminen työnhakijoilta työttömyysturvan vastikkeeksi. Yksilön nähdään itse tietävän parhaiten, mitä työmahdollisuuksia hänen kannattaa hakea ja mikä hänelle itselleen sopii.

Rationaalisesti toimiva työnhakija kuitenkin hakisi itselleen mahdollisimman hyvin sopivia ja mieluisia työmahdollisuuksia. (HE 167/2021, s. 37.)

Itsenäisen työhaun korostuminen on nähtävissä erityisesti työtarjoitusprosessin muutoksien ja uuden määrällisen työnhakuvelvollisuuden perusteluissa, ja tarkastelenkin seuraavaksi näiden muutoksien kautta uudistuksen vaikutusta yksilön oikeuteen työhön. Työtarjoituksen roolin muutos vaikuttaa olennaisesti yksilön perustuslain mukaiseen oikeuteen työhön, sillä velvoittavuuden väheneminen mahdollistaa yksilön valinnanvapauden työhaussa ja siten vahvistaa oikeutta hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

-- [T]yöttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä olevan työnhakuvelvollisuuden täyttäminen perustuisi pääsääntöisesti työnhakijan itsensä valitsemiin työmahdollisuuksiin. Muutos olisi merkittävä nykyiseen verrattuna, koska nykyisessä työtarjouksiin perustuvassa työnvälityksessä työ- ja elinkeinotoimisto valitsee työpaikat, joita työnhakijan tukee hakea. (HE 167/2021, s. 35.)

Jatkossa työnhakijat voisivat lähtökohtaisesti itse päättää, mitä työmahdollisuuksia hakevat ja milloin. Tämä lisäisi työnhakijoiden tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa työnhakuunsa. (HE 167/2021, s. 37.)

Toisaalta hallituksen esityksen taustalla olevissa tutkimuksissa on havaittu, että työtarjoukset voivat olla kustannustehokas toimenpide työllisyyden edistämiseksi (HE 167/2021, s. 50). Hallituksen esityksen mukaan velvoittavien työtarjousten määrä kuitenkin tulisi pienenemään pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä, ja siten menetetään sen vaikutus kokonaistyöllisyyteen:

Koska työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavien työtarjousten käyttö olisi nykyistä rajatumpaa, tämä laskisi kokonaisuuden vaikutusta työllisyyden kasvuun. (HE 167/2021, s. 42.)

Työtarjouksen merkityksen väheneminen työvoimaviranomaisen työssä voi siis vähentää työtarjousten mahdollista positiivista työllisyysvaikutusta. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa on tästä huolimatta kuitenkin päätetty vähentää työtarjousten velvoittavuutta ja sen sijaan tukea yksilöiden valinnanmahdollisuutta työnhaussa. Tämän ansiosta erityisesti yksilön oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla vahvistuu: uudistuksessa siis korostuu työllistymisen osuvuus ja laatu, kun työnhakija voi itse vapaammin määritellä, mitä työmahdollisuuksia hän hakee.

Itsenäinen työnhaku korostuu myös määrällisen työnhakuvelvoitteen kohdalla, sillä se perustuu työnhakijan itse valitsemien työmahdollisuuksien hakemiseen ja yksilön omaan aktiivisuuteen työnhaussa:

Työnhakija tekisi itse arvion siitä, millaista työtä hän hakee 3 §:ssä säädetyn työnhakuvelvollisuuden täyttääkseen. Työn arvioidun keston tulisi kuitenkin olla

vähintään kaksi viikkoa ja työn tulisi olla sellaista, että työnhakija voi perustellusti olettaa voivansa työllistyä kyseiseen työhön. Työ voisi olla myös ulkomailla. Jos työhön liittyy esimerkiksi ehdottomana pidettäviä edellytyksiä, kuten työssä tarvittava ajokortti taikka muu pätevyys tai koulutus, työnhakijalla tulisi olla edellytetyt valmiudet.

Jossakin määrin omia valmiuksia vaativamman työn hakeminen otettaisiin huomioon, koska työpaikkailmoituksissa työtä hakevalta edellytetään usein ominaisuuksia, joita työhön palkattava ei välttämättä täytä kaikilta osin. Ylipäättään kyse olisi sellaisista työmahdollisuuksista, joita vilpittömässä mielessä toimiva työnhakija muutenkin hakisi.

Selvästi perusteettomia hakemuksia ei pidettäisi pykälän 1 kohdassa tarkoitettuna työnhakuna. Edellytystä ei voisi täyttää esimerkiksi hakemalla työpaikkoja, joiden osalta on ilmeistä, ettei työnhakija ole pätevä kyseiseen työhön. Myöskään toistuva perusteeton samojen työmahdollisuuksien hakeminen ei olisi säännöksessä tarkoitettua työnhakua. (HE 167/2021, s. 72.)

Työtarjouksen velvoittavuuden poistuessa työnhakijalla onkin työttömyyden alussa täysi vapaus valita hakemansa työmahdollisuudet, ja myös kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työnhakijalla on vielä mahdollisuus täyttää itse määrällinen työnhakuvelvollisuutensa ja siten välttää työtarjouksen velvoittavuus. Tulkintani mukaan tämä edistää yksilön oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Työnhakuvelvollisuuden kohdalla haasteena on kuitenkin sosiaalisten oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen – erityisesti työnhakuvelvoitteen suuruus asettaa haasteen alueelliselle yhdenvertaisuudelle, sillä kriteerit työnhakuvelvollisuuden alentamiselle ovat tiukat, vaikka töitä ei tosiasiassa lähialueella olisikaan. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisesti työnhakuvelvoite asetetaan lähtökohtaisesti täysimääräisenä, eli neljä haettavaa työpaikkaa kuukautta kohden. Työnhakuvelvoitetta voidaan hallituksen esityksen mukaan pienentää tai se voidaan jättää kokonaan asettamatta, mutta vain tietyissä, hyvin rajatuissa tapauksissa:

Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa, jos työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta arvioi, ettei neljän työmahdollisuuden hakeminen tarkastelujakson aikana ole mahdollista. Arviossa otettaisiin työnhakijaan liittyvistä seikoista huomioon henkilön työkokemus, koulutus ja muu osaaminen sekä työkyky ja työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja. Näiden seikkojen vaikutusta työnhakumahdollisuuksiin arvioitaisiin suhteessa työmarkkinatilanteeseen. Esimerkiksi pelkästään huono työmarkkinatilanne ei kuitenkaan olisi peruste alentaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta. (HE 167/2021, s. 17.)

Esimerkiksi osaamisessa tai työkyvyssä olevat puutteet eivät yksinään olisi peruste alentaa hakuvelvollisuutta, vaan työnhakijan tulisi hakea hänelle sopivia työmahdollisuuksia täysimääräisesti, ja samalla työllistymismahdollisuuksia tulisi pyrkiä parantamaan. (HE 167/2021, s. 71.)

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen tai sen pienentäminen on siis mahdollista, mutta tähän on oltava vahvat perusteet. Esimerkiksi luotettavasti todetun työkyvyttömyyden perusteella työnhakuvelvollisuus voidaan jättää kokonaan asettamatta (HE 167/2021, s. 75), mutta muiden edeltävissä aineistolainauksissa mainittujen syiden perusteella työnhakuvelvollisuuden alentaminen tai asettamatta jättäminen on rajatumpaa ja vaatii useamman hyväksyttävissä olevan syyn. Esimerkiksi alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta onkin ongelmallista, että pelkkä huono työmarkkinatilanne ei yksin riitä alentamaan työnhakuvelvoitetta, vaan tämän lisäksi vaaditaan jokin muu syy. Hallituksen esityksessä mainitaan, että työnhakuvelvoitteen asettamisessa huomioidaan esimerkiksi hakijan työkokemus ja koulutus, mutta käytännössä varsinainen ammattitaitosuoja on voimassa vain kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana (HE 167/2021, s. 109). Tämän jälkeen työnhakijalta voidaan edellyttää myös ammatillisesti laajempaa työnhakukenttää, mikäli alueella ei suoraan omaan koulutukseen ja työkokemukseen sopivia töitä olisi.

Toisaalta työnhakijalla on mahdollisuus täyttää työnhakuvelvoitettaan muilla tavoilla kuin uusia työpaikkoja hakemalla, mutta nämä tavat on myös tarkasti rajattu (JTYPL luku 3, 4§):

-- [T]yönhakija voisi täyttää hakuvelvollisuuttaan pyytämällä lisää työtunteja omalta työnantajaltaan. – [T]yönhakuvelvollisuutta voisi täyttää etsimällä yrittäjänä tehtäviä työmahdollisuuksia. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi oman yritystoiminnan mainonta, yhteydenotot mahdollisiin työn teettäjiin sekä osallistuminen tarjouskilpailuihin. – [T]yönhakuvelvollisuutta voisi täyttää julkaisemalla 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun esittelyn. Velvollisuuden täyttämisenä ei pidettäisi esittelyn toistuvaa poistamista ja julkaisemista uudelleen. (HE 167/2021, s. 73.)

-- Pykälän 6 kohdassa säädettäisiin muista 1–5 kohtaa vastaavista työmahdollisuuksien hakemiseen liittyvistä toimista. Näitä toimia eivät olisi esimerkiksi osallistuminen erilaisiin palveluihin, vaan nimenomaan työmahdollisuuksien hakemiseen liittyvä toiminta. Tällaista voisi olla esimerkiksi ilmoittautuminen työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen työntekijärekisteriin sekä työskentelyä varten myönnettävien apurahojen hakeminen. Tarkoituksena on, että säännös koskisi myös mahdollisia uusia työnhaun muotoja ja sen perusteella voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi eri aloilla mahdollisesti vallitsevia työnhakukäytäntöjä, jos käytännöt poikkeavat 1–5 kohdassa tarkoitetuista toimista. (HE 167/2021, s. 74.)

Mikäli sopivia tai mielekkäitä työpaikkoja ei siis löydy, on mahdollista täyttää määrällistä työnhakuvelvoitetta tiettyyn pisteeseen saakka muilla toimilla, jos voidaan katsoa, että ne edesauttavat työnhakijan työllistymistä.

Tietyillä alueilla työttömällä työnhakijalla voi tosiasiallisesti kuitenkin olla vain vähän mahdollisuuksia valita työnhakukohteensa itse, jos määrällisen hakuvelvoitteen täyttämiseksi ei ole tarjolla tarpeeksi paljon sopivia työmahdollisuuksia, ja muiden edellä mainittujen keinojen käyttäminen on hyvin rajattua. Joustamaton määrällinen työnhakuvelvoite voi siis olla uhka yksilön sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle: oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ei välttämättä tietyillä alueilla toteudu, mikäli yksilön on haettava hänelle epäsopivia työmahdollisuuksia työnhakuvelvoitteen sanelemana ja karenssin uhalla. Mikäli sopivia työpaikkoja ei alueella ole ja työttömyysturvan saaja jättää siksi hakematta sovittua määrää työpaikkoja, hänelle voidaan antaa muistutus tai karenssi. Tällöin siis myös sosiaaliturvaoikeus heikkenee

yksilöstä riippumattomista syistä. Ennen pohjoismaista työvoimapalvelumallia työnhakija on voinut välttää tällaisen tilanteen, sillä haettavien työpaikkojen määrää ei määritelty, ja työtarjojaksiakaan ei tällaisessa tilanteessa tehty. Sosiaalisten oikeuksien alueellisesti yhdenvertainen toteutuminen näyttäytyykin erityisenä haasteena tässä uudistuksessa.

Erityistä pohjoismaisessa mallissa on, että koska määrällisen työnhakuvelvoitteen myötä työnhakija itse valitsee hakevansa tiettyä työtä, työmahdollisuudesta kieltäytyminen aiheuttaa erilaisen tilanteen kuin aiemmin: työttömyysturvaa saavalla ei tällöin ole lain mukaan pätevää syytä kieltäytyä itse hakemastaan työstä. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakuvelvoitteeseen liittyykin yksityiskohta, jonka mukaan itse valitusta työstä kieltäytyessä ei ole mahdollista vedota esimerkiksi mahdolliseen ammattitaitosuojaan tai liian pitkään työmatkaan – jotka muuten olisivat pääsääntöisesti hyväksyttäviä syitä kieltäytyä työstä – sillä yksilön nähdään harkinneen näitä tiedossa olevia seikkoja jo hakiessaan itse työtä.

Vaikka pätevistä syistä kieltäytyä tarjotusta työstä säädettäisiin pääosin nykyistä vastaavasti, säännösten merkitys olisi nykyistä huomattavasti vähäisempi. Tämä johtuu työstä kieltäytymistä koskevan 4 §:n soveltamisalan muuttamisesta sekä siitä, että työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen perustuisi työ- ja elinkeinotoimiston tekemien työtarjojusten sijasta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyyn työnhakuvelvollisuuteen. Työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi työnhakija valitsisi lähtökohtaisesti itse, mitä työpaikkoja hän hakee. Tällöin pätevää syytä koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi vain harvoin. (HE 167/2021, s. 79.)

Jos työnhakija kieltäytyy hakemastaan työstä, edellyttää pätevän syyn olemassaolo lisäksi, ettei työnhakija tiennyt 5–8 §:ssä tarkoitetuista [henkilöön, työhön, työpaikan sijaintiin tai ammattitaitosuojaan liittyvät pätevät syyt kieltäytyä työstä] tai niihin rinnastettavista seikoista työtä hakiessaan. (HE 167/2021, s. 108.)

Tällaisessa tilanteessa siis ei ole mahdollisuutta kieltäytyä tarjotusta työstä ilman karenssia, jos kyseiset seikat ovat olleet jo hakiessa tiedossa. Esimerkiksi heikossa työmarkkinatilanteessa on siis riskinä, että määrällisen hakuvelvoitteen täyttääkseen yksilön

tulee hakea vähemmän mieluisia työmahdollisuuksia, jos muita ei ole tarjolla ja joita todellisuudessa ei haluaisi ottaa vastaan. Mikäli tällaista työtä lopulta työnhakijalle tarjottaisiin, varmasta työstä ei ilman karenssia voi kieltäytyä. Tällöin työnhakijalle asetettaisiin heti 45 päivän karenssi työstä kieltäytymisestä, eli kyseisessä tilanteessa ei siis myöskään sovelleta muistutusmenettelyä tai kevyempiä porrastettuja karensseja. Tällä pyritään osaltaan ohjaamaan työnhakijaa tekemään työhakemuksia vain sellaisiin paikkoihin, jotka hän on todellisuudessa valmis ottamaan vastaan.

Työnhakijalle asetetaan nykyisin lähtökohtaisesti 90 päivän korvaukseton määräaika myös silloin, jos hän kieltäytyy varmasta työpaikasta. Myös tämän korvauksettoman määräajan kestoa lyhennettäisiin 45 päiväksi. Korvauksetonta määräaikaa sovellettaisiin myös silloin, kun työnhakija on itse valinnut haettavan työpaikan, mutta tultuaan valituksi tähän työhön kieltäytyy siitä. Tällä ehkäistäisiin osaltaan työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi tehtäviä näennäisiä työhakemuksia. (HE 167/2021, s. 18.)

Käytännössä työnhakuvelvollisuuden yhteydessä työnhakijan valinnanvapautta työnhaussa siis lisätään, kun määrällisen hakuvelvoitteen täyttäminen perustuu itsenäiseen työnhakuun, mutta samalla tämä voi luoda hankalia tilanteita osalle työnhakijoista erityisesti asuinpaikan vuoksi. Perustuslain mukaisesti kansalaisella on oikeus valita asuinpaikkansa (PL 9 §), ja tähän työnhakuvelvoitekaan ei voi puuttua. Työttömyysturvan saajalta voidaan edellyttää työnhaussa kohtuullista alueellista liikkuvuutta (ks. TTL 2a 7 §, 13 §), mutta työpaikan vuoksi muuttamista ei voida asettaa työttömyysturvan ehdoksi. Jokaisen yksilön, myös työnhakijan oikeus valita asuinpaikkansa turvataan uudistuksessa:

Työnhakijalta ei edellytettäisi, että hän muuttaa asuinpaikkaansa työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi. (HE 167/2021, s. 71.)

Kuitenkin tämän perusoikeuden turvaaminen voi työnhakuvelvollisuuden kohdalla tarkoittaa sitä, että oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä heikentyy, kun käytännössä työnhakijan täytyy heikossa työmarkkinatilanteessa hakea vähemmän mieluisia työmahdollisuuksia määrällisen työnhakuvelvoitteen täyttämiseksi. Myöskään kieltäytyminen ei ole itse haetun työmahdollisuuden kohdalla enää mahdollista, mikä heikentää hyväksyttävien syiden merkitystä: esimerkiksi ammattitaitosuojaan vetoaminen ei

ole tällaisessa tilanteessa enää mahdollista, vaikka työnhakija olisi muuten siihen oikeutettu. Tämä työttömyysturvalaissa (2a, 8§) määritelty kolmen kuukauden pituinen ammattitaitosuoja työttömyyden alkuvaiheessa itsessään tukisi yksilön oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, mutta uudistuksen myötä tähän suoja-aikaan vetoaminen tulee yhä harvemmin mahdolliseksi, vaikka itse säädös pysyy uudistuksessa entisellään.

Määrällinen työnhakuvelvollisuus voi siis toisaalta tehostaa sellaisten työnhakijoiden työnhakua, jotka aiemmin hakivat määrällisesti vähemmän työpaikkoja ja siten vahvistaa heidän oikeuttaan työhön, jos ja kun työllistymisen todennäköisyydet kasvavat (HE 167/2021, s. 42, 48). Työllistymisen laatu ja sopivuus juuri yksilön tarpeisiin ja toiveisiin voivat kuitenkin kärsiä heikon työmarkkinatilanteen alueilla. Tämä vaikutus näyttää hallituksen esityksen perusteella kohdistuvan epätasaisesti eri alueille, mikä on ongelma sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Olen tutkinut tässä tutkielmassa työttömän työnhakijan sosiaalisten oikeuksien heikentymistä ja vahvistumista pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä. Konkreettisesti tutkin työttömän oikeutta sosiaaliturvaan ja työhön, ja tarkastelin lisäksi näiden oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Seuraavaksi esittelen analyysini pohjalta tekemiäni johtopäätöksiä ja tulkintoja. Lopuksi esitän politiikkasuosituksia ja jatkotutkimuksen kohteita sekä arvioin tutkielmani toteutusta ja mahdollisia rajoitteita.

6.1 Työttömän sosiaalisten oikeuksien toteutuminen suomalaisessa työvoimapolitiikassa ja hyvinvointivaltiossa

Analyysini perusteella pohjoismainen työvoimapalvelumalli vahvistaa työttömän sosiaalisia oikeuksia erityisesti työttömyysturvan karensseja keventämällä, uuden muistutusmenettelyn avulla sekä lisääntyvän työvoimapalvelun avulla. Tästä näkökulmasta uudistus vahvistaa heikossa työmarkkina-asemassa olevan sosiaaliturvaoikeutta, minkä arvioin edistävän sosiaalipolitiikan perinteisiä tavoitteita turvata heikommassa yhteiskunnallisessa asemassa olevien sosiaalisia oikeuksia (Kuusi 1961, 40; Anttonen & Sipilä 2000, 150). Nämä uudistuksen osa-alueet vahvistavat erityisesti yksilön sosiaaliturvaoikeutta, mutta myös oikeutta työhön siitä näkökulmasta, että lisääntyvillä kontakteilla ja palveluilla voidaan parhaimmillaan tehostaa työttömän työnhakua ja parantaa työllistymisen edellytyksiä. Uudistuksen myötä palvelua tarjotaan kaikille työvoimapalvelujen asiakkaille, toisin kuin aiemmassa tilanteessa, jossa esimerkiksi osa-aikatyössä olevia ei välttämättä käytännössä palveltu ollenkaan ajan puutteen tai täysin työttömien työnhakijoiden priorisoimisen vuoksi (Kauhanen ym. 2022, 147). Tämän voidaan nähdä vahvistavan työnhakijoiden välistä yhdenvertaisuutta. Osaltaan myös työtarjouksen roolin muutos vahvistaa sosiaalisia oikeuksia, sillä yksilö voi vapaammin valita hakemansa työmahdollisuudet ja esimerkiksi kieltäytyä epäsopivasta työtarjouksesta ilman karenssia työnhaun alussa, sekä myös kuuden työttömyyskuukauden jälkeen, mikäli on jo täyttänyt työnhakuvelvollisuutensa kyseisellä tarkastelujaksolla.

Sosiaaliturvauudistuksiin liittyvissä tutkimuksissa on havaittu, että sosiaaliturvan ja palveluiden logiikat ovat hieman erilaiset. Siksi uudistuksissa voi olla haasteellista

yhteensovittaa sekä etuuskien yhdenvertaisuus että toisaalta palveluiden tarjoaminen yksilöllisesti siten, että lopputulokset ovat tasa-arvoisia. (Van Gerven ym. 2022, 171.) Tässä työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden uudistuksessa sosiaaliturvaoikeus on yhä vahvemmin sidottuna työvoimapalveluihin osallistumiseen, mikä voikin aiheuttaa aiemmassa tutkimuksessa tunnistetun haasteen yhdenvertaisuuden ja yksilöllisen palveluiden räätälöinnin välillä. Toisaalta pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa korostetaan palvelujen tarjoamista nimenomaan kaikille työvoimapalveluiden asiakkaille (HE 167/2021, 27), mikä osaltaan voi edesauttaa sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista, kun työvoimaviranomainen ei harkintansa perusteella rajaa tiettyjä ryhmiä tai yksilöitä palveluiden tai tuen ulkopuolelle. Toisaalta on kuitenkin myös huomionarvoista, että käytettävissä olevat resurssit näyttävät olevan niukat (esim. Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry:n lausunto VN/698/2021; Tampereen kaupungin lausunto VN/698/2021, 1–4). Käytännössä työvoimaviranomaisen täytyy siis arvioida, miten käytettävissä olevaa aikaa saadaan riittämään ja keihin resursseja lopulta kohdistetaan.

Työttömyysturvan karenssien keventäminen ja työvoimapalvelujen lisääminen osaltaan kasvattaa julkisen sektorin työttömyysturvamenoja (HE 167/2021, 20), mikä on ristiriidassa 1990-luvulla kiihtyneen hyvinvointivaltion supistamiseksi kanssa (Julkunen 2001, 11–12, 23–28). Uusliberalistisen maailmankuvan mukaisesti valtion roolin tulisi olla mahdollisimman pieni ja lähinnä turvata kansalaistensa mahdollisuudet toimia avoimilla markkinoilla (Lister 2010, 30–32), mutta pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa on toteutettu osin toisenlaista linjaa. Hyvinvointivaltion roolia ja vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista ja oikeuksista ei sosiaaliturvan osalta niinkään kavenneta, vaan päinvastoin aktiivisen työnhakijan perustavanlaatuisia oikeutta sosiaaliturvaan vahvistetaan, vaikka sen arvioidaan tuovan valtiolle lisäkuluja kasvavien työttömyysturvamenojen muodossa. Myös työllistymistä edistävien palvelujen ja kohtaamisten lisäämisen myötä julkisia resursseja ohjataan aiempaa enemmän kansalaisten auttamiseksi ja heidän sosiaalisten oikeuksiensa turvaamiseksi, joten hyvinvointivaltion supistamisesta tai sosiaalimenojen leikkaamisesta ei tässä uudistuksessa näytä olevan kyse. Toisaalta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin odotetaan tulevien vuosien aikana vähentävän julkiselle taloudelle aiheutuvia menoja työllisyyden vahvistumisen kautta, joten kokonaisuudessaan uudistuksen taustalla vaikuttavat toki taloudellisen tehokkuuden tavoitteet. (HE 167/2021, 20–21.)

Uusliberalistiset ajatukset osaltaan näkyvät pohjoismaisessa mallissa siinä, miten työttömästä yksilöstä puhutaan: kansalaisuuskuva yksilöstä aktiivisena ja vastuullisena rationaalisia valintoja tekevänä toimijana (Valokivi 2008, 78–80), näkyy esimerkiksi hallituksen esityksen (HE 167/2021) luvussa 5.2.2 määrällisen työnhakuvelvoitteen perusteluissa, joissa korostetaan työnhakijan omaa näkemystä ja vapautta valita itselleen sopivat työmahdollisuudet. Myös työtarjoituksen roolin muutos vähemmän velvoittavaksi vähentää työvoimaviranomaisen tekemän työnvälityksen merkitystä, ja vastaavasti kasvattaa yksilön omaehtoisen työnhaun merkitystä työnhakuvelvollisuuden täyttämässä. Valinnanvapauden käänttöpuolena tulee kuitenkin myös vastuu, ja vaikka lisääntyvien työnhakukeskustelujen myötä työnhakijaa tuetaan enemmän, lopulta hänen itse tulee kuitenkin huolehtia tapaamisiin pääsemisestä, määrällisen työnhakuvelvoitteen täyttamisestä ja siitä raportoimisesta. Pohjoismaisessa työvoimapolitiikassa työttömyys siis toisaalta tunnustetaan yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, jonka ratkaisemiseksi lisätään työvoimapolitiikan resursseja, mutta lopulta vastuu työllistymisestä ja seuraukset esimerkiksi työvoimapolitiikasta lankeavat työnhakijalle itselleen.

Kansainvälisissä vertailututkimuksissa on havaittu, että pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa työvoimapolitiikan linjat ovat olleet jokseenkin samansuuntaisia (Furåker, Johansson & Lind 1990, 161–162; Arnkil & Spangar 2018, 233–234), ja tässäkin uudistuksessa voidaan havaita yhtäläisyyksiä esimerkiksi Tanskan työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan kokonaisuuteen. Pohjoismaisella työvoimapolitiikalla on kohennettu suomalaista työttömyysturvaa karensseja keventämällä ja tehostettu työvoimapolitiikkaa erityisesti työnhaun alussa, kuten myös Tanskassa, jossa on painotettu vahvaa työttömyysturvaa ja nopeaa ensikontaktia työttömään työnhakijaan. Tanskan malli on todettu tulokselliseksi myös pitkällä aikavälillä, joten on myös helppoa nähdä syyt pohjoismaisen mallin taustalla. (Arnkil 2022, 3–7; Arnkil & Spangar 2018, 238–239). Kokonaan toisen maan mallia ei kuitenkaan ole mahdollistakaan kopioida, ja jokaisella valtiolla on omat uniikit maantieteelliset piirteensä, instituutiot ja työmarkkinaosapuolensa (Arnkil 2022, 35). Nähdäkseni mallin kutsuminen pohjoismaiseksi työvoimapolitiikaksi on kuitenkin perusteltua, vaikka suoranaisesti tällaista yhtenäistä tai yhdessä ohjattua pohjoismaista työvoimapolitiikkaa ei olisikaan olemassa.

6.2 Sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino ja oikeasuhtaisuus

Tutkimani sosiaaliset oikeudet eivät pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kohdalla näyttäytyä ehdottomina ihmisoikeuksien kaltaisina tai pelkkään kansalaisuuteen perustuvina oikeuksina, vaan ne tulee ansaita oikeanlaisella, aktiivisella toiminnalla. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että Pohjoismassa ja Suomessa marshallilaisesta (Marshall 1963, 1950) universalistisesta oikeuskäsityksestä on siirrytty viime vuosikymmenien aikana työmarkkinaosallistumiseen perustuviin oikeuksiin ja vastikkeelliseen sosiaaliturvaoikeuteen (Koistinen 2014, 235; Häikiö 2014, 132). Myös tässä tutkimuksessa havaitsin, että työttömän oikeudet ovat yhä vahvemmin sidottuja aktiiviseen työnhakuun ja osallistumiseen työllistymistä tukeviin palveluihin. Verrattuna pohjoismaista työvoimapalvelumallia edeltävään tilanteeseen, työttömyysturvan vastikkeellisuus on lisääntynyt uusien työnhakukeskusteluiden, määrällisen työnhakuvelvollisuuden sekä työnhakuun liittyvän ilmoitusvelvollisuuden kautta. Ilmoitusvelvollisuus samoin kuin työnhakukeskustelut ovat olleet voimassa aiemminkin, mutta mallissa tarkastelujakson lyhentyminen kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen on aiheuttanut ilmoitusvelvollisuuden paikkojen määrällisen lisääntymisen. Myös työnhakukeskustelujen määrää on lisätty.

Työttömyysturvan vastikkeellisuuden kasvamisen myötä on tärkeää huomioida, ovatko velvollisuudet oikeasuhtaisia, eli toisin sanoen ovatko oikeudet ja velvollisuudet tasapainossa kuten uudistuksella julkilausutusti tavoiteltiin (HE 167/2021, 4). Oikeuksien ja velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta voidaan pohtia esimerkiksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjauksen valossa. On linjattu, että työttömyysetuuden saamiselle voidaan asettaa aktiivisuusedellytyksiä, mikäli ne ovat hyväksyttäviä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin, eivätkä ne tosiasiallisesti kierrä perustuslain mukaista perustoimeentulon turvaamisvelvoitetta (Kotkas 2017, 2–4). Käytännössä työttömyysturvan ehtojen tulisi olla kiinteästi yhteydessä työllistymisen edistämiseen (em. 2), jotta ne olisivat hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia. Perustuslaki ei siis varsinaisesti estä asettamasta ehtoja sosiaaliturvaetuuden saamiselle (Kotkas 2021, 1). Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tilanteessa esimerkiksi työttömyysturvan vastikkeena olevat velvoittavat työnhakukeskustelut voivat vahvistaa yksilön työllistymismahdollisuuksia ja siten oikeutta työhön sekä toteuttaa samalla julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä. Tältä kannalta tarkasteltuna velvollisuus osallistua työnhakukeskusteluihin ja oikeus työttömyysturvaan ovat tasapainossa. Julkisoikeuden professori Kotkas arvioikin, että ”työttömän työnhakijan

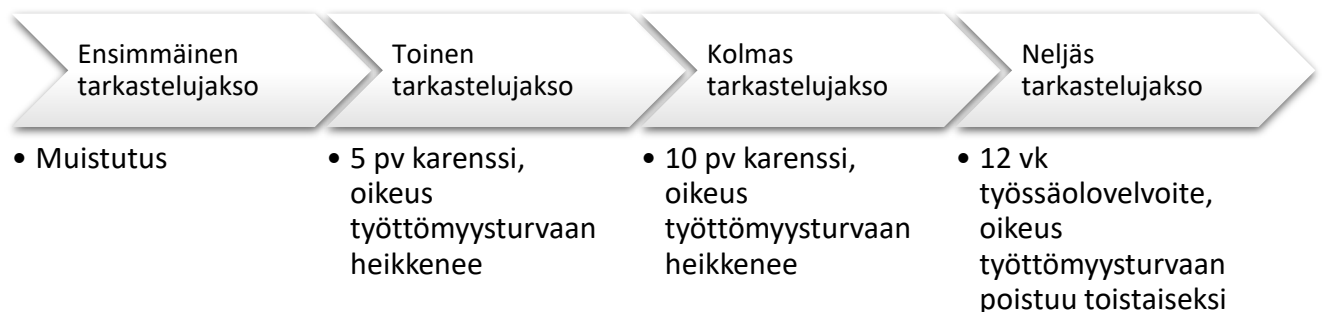
omatoimisuuden ja aktiivisuuden lisääminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on linjassa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön kanssa” (Kotkas 2021, 2).

Myös valtioneuvoston selvityksessä on eritelty oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa 2020-luvulla: näiden voidaan katsoa olevan tasapainossa, mikäli yhteiskunta tarjoaa ja järjestää tarvittavia palveluita oikea-aikaisesti ja riittävillä resursseilla, ja vastaavasti yksilö omalla toiminnallaan tai osallistumisellaan täyttää hänelle asetetut ehdot sosiaaliturvan saamiseksi (Van Gerven ym. 2022, 172). Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kontekstissa työnhakijoiden pääsy palveluihin ja tarvittavat resurssit tulisi turvata, jotta työnhakijoille asetetut velvollisuudet olisivat oikeasuhtaisia ja todella johtaisivat viime kädessä sosiaalisten oikeuksien vahvistumiseen. Kuitenkin esimerkiksi Tampereen kaupungin lausunnossa koskien hallituksen esitystä on huomautettu esimerkiksi ostopalveluihin liittyvän resurssitarpeen huomiotta jättäminen. Ristiriitaista onkin, että lisääntyvillä työnhakukeskusteluilla pyritään ohjaamaan asiakkaita entistä aktiivisemmin palveluihin ja esimerkiksi työnhaku- ja uravalmennuksiin, mutta näihin palveluihin itsessään ei ole mallissa lisätty resursseja (Tampereen kaupungin lausunto VN/698/2021, 1–3). Työttömien keskusjärjestö ry tiivistää saman ongelman: ”Miksi haastatella useammin, jos ei ole riittävästi palveluita, joihin voidaan ohjata?” (Työttömien keskusjärjestö ry:n lausunto VN/698/2021, 1). Keskeistä sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle sekä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainolle on siis uudistuksen toteuttaminen riittävin resurssein. Mikäli resurssit eivät riitä ja työllisyyttä edistäviä palveluja ei ole riittävästi tarjolla, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin aktivointivaatimukset eivät välttämättä näyttäyty oikeasuhtaisina, työllistymistä edistävinä ehtoina suhteessa sosiaaliturvaan.

Kahden viikon välein toteutettavien työnhakukeskustelujen, työtarjouksen muutoksen ja karenssien keventämisen osalta pohjoismaisen malli voi nähdäkseni onnistua tavoitteessaan tasapainottaa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Tutkimuksessani sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta ongelman muodostavat kuitenkin määrällinen työnhakuvelvoite ja muistutuskäytäntö. Erityisesti yksilöiden välistä yhdenvertaisuutta haastaa määrällinen työnhakuvelvollisuus, jonka alentamisen perusteet ovat hyvin tiukat: velvollisuutta voidaan alentaa vain, mikäli työvoimaviranomainen arvioi, ettei yksilöllä ole henkilöön liittyvien syiden, sekä työmarkkinatilanteeseen liittyvän syyn vuoksi mahdollisuuksia hakea neljää työpaikkaa. Pelkkä osaamisessa tai työkyvyssä ilmenevä puute ei siis ole syy velvollisuuden alentamiselle, eikä myöskään pelkkä heikko työmarkkinatilanne (HE 167/2021, 17, 71). Tämä

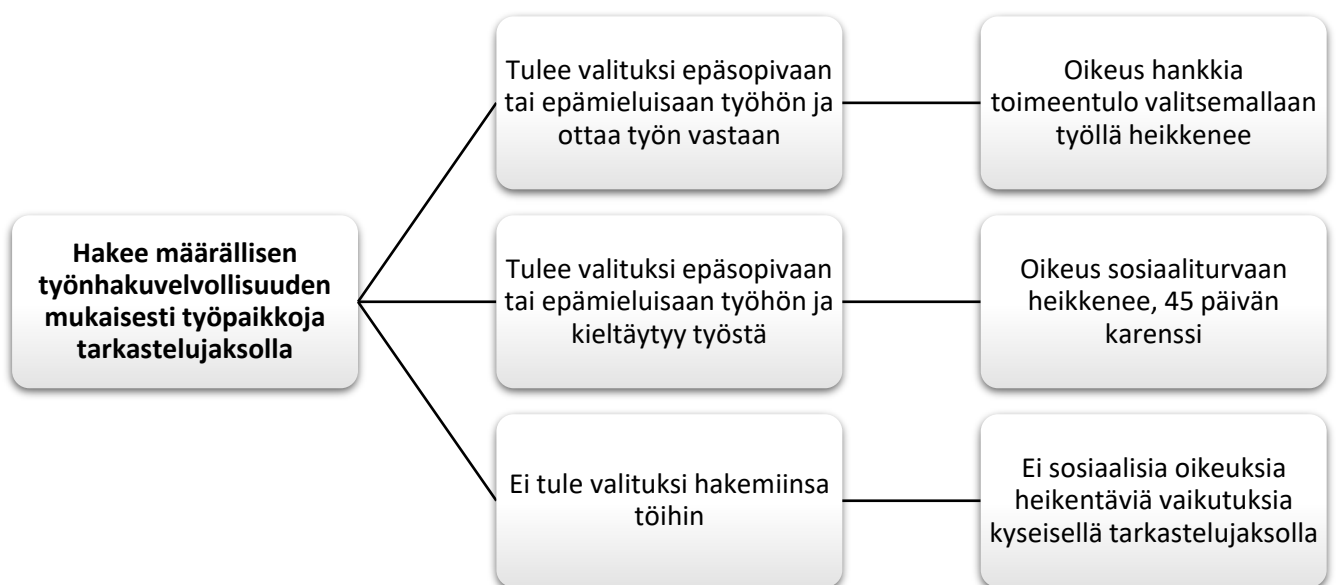
joustamaton säädös on ristiriidassa perustuslain turvaaman oikeuden työn kanssa tilanteessa, jossa työnhakija tulee valituksi työhön, jota ei alun perin olisi halunnut hakea, mutta määrällisen työnhakuvelvollisuuden vuoksi on näin kuitenkin tehnyt. Mikäli työnhakija kieltäytyy tällaisesta työstä, heikentyy puolestaan oikeus sosiaaliturvaan: Varmasta työpaikasta kieltäytyminen johtaa suoraan 45 päivän pituiseen työttömyysturvan karenssiin, eivätkä muutoin hyväksyttävät syyt työstä kieltäytymiselle itse haetussa työmahdollisuudessa enää päde (HE 167/2021, 18) eli esimerkiksi ammattitaitosuojaan ei voi enää vedota. Tässä karenssityypissä ei käytetä muistutusmenettelyä tai sanktioiden porrastamista, joten työnhakijalle asetettava työttömyysturvaseuraamus on suurempi kuin esimerkiksi pelkän työnhaun laiminlyömisestä aiheutuva seuraamus. Erityisen ongelmallista tämä on heikon työmarkkinatilanteen alueilla ja siten uudistus heikentää työnhakijoiden välistä alueellista yhdenvertaisuutta.

Heikon työmarkkinatilanteen alueella työnhakija voi joutua hankalaan asemaan pohtiessaan vaihtoehtojaan – jättääkö hakematta epäsovivia paikkoja ja toimia työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla, vai hakeako työllistymissuunnitelmassa sovittu määrä työmahdollisuuksia ja ottaa vastaan epäsoviva työ tai hyväksyä karenssi, mikäli epäsovivaa työtä lopulta tarjotaan. Alla olevissa kuvioissa kuvaan työnhakijan toiminnan vaikutuksia sosiaalisille oikeuksille heikossa työmarkkinatilanteessa ja pyrin näiden avulla valottamaan, että sosiaaliset oikeudet ovat vaarassa heikentyä lähes jokaisessa skenaariossa. Kuviossa yksi havainnollistan aikajanan avulla, mitä vaikutuksia toistuvalla työnhakuvelvollisuuden laiminlyömisellä on sosiaaliturvaoikeudelle. Tässä esimerkissä oletan, että yksilö toimii muuten aktiivisesti ja velvollisuuksiensa mukaisesti työnhaussa.



Kuvio 1: Määrällisen työnhakuvelvollisuuden aiheuttamat seuraukset sosiaaliturvaoikeudelle heikossa työmarkkinatilanteessa, mikäli yksilö ei hae työllistymissuunnitelmassa sovitusti työpaikkoja.

Kuviossa kaksi havainnollistan, mitä seurauksia työnhakuvelvoitteen mukaisella työhaulla voi olla, jos työnhakija joutuu esimerkiksi heikon työmarkkinatilanteen vuoksi hakemaan epämieluisia tai epäsoivia työpaikkoja, joita ei ilman määrällistä työnhakuvelvoitetta itsenäisesti hakisi. Kuviossa kaksi kuvaan yhden tarkastelujakson eli yhden kuukauden aikaista tilannetta ja mahdollisia lopputulemia yksilön sosiaalisille oikeuksille. On siis syytä huomioida, että kuvion kaksi mukaiset tilanteet voivat työttömyyden aikana toistua, sillä määrällinen työnhakuvelvoite tulee joka tarkastelujaksolla uudestaan täytettäväksi, mikäli työttömyys jatkuu.



Kuvio 2: Määrällisen työnhakuvelvollisuuden aiheuttamat seuraukset sosiaalisille oikeuksille heikossa työmarkkinatilanteessa.

Voidaan siis pohtia, onko työnhakijaa työttömyysturvan katkaisemisen uhalla velvoittava määrällinen työnhakuvelvoite oikeasuhtainen yksilön oikeuksien toteutumiseen nähden. Heikossa työmarkkinatilanteessa määrällisen työnhakuvelvoitteen mukainen aktiivinen toiminta voi johtaa viime kädessä yksilön sosiaalisten oikeuksien heikentymiseen, mikä ei liene perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaista (ks. Kotkas 2021, Kotkas 2017). Määrällinen työnhakuvelvoite ei tällaisessa tilanteessa edistä työnhakijan todellista

työllistymistä, jos sopivia työpaikkoja ei alueella ole. Tältä osin työttömyysturvan ehdot eivät näytä olevan oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Tällaisessa tilanteessa yhteiskunnan tulisi myös tarjota yksilöille tarpeeksi palveluita riittävillä resursseilla ja oikea-aikaisesti, jotta sosiaaliset oikeudet ja yksilön velvollisuudet olisivat tasapainossa (Van Gerven ym. 2022, 172). Yhteiskunnan tarjoamat työvoimapalvelutkaan eivät kuitenkaan poista karenskien uhkaa yllä kuvatuissa tilanteissa. Yhteiskunta ei myöskään takaa yksilölle varsinaista subjektiivista oikeutta työhön, jolla sosiaaliturvan tarve voitaisiin kiertää.

Toinen keskeinen haaste pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa liittyy muistutuksen luonteeseen. Muistutuskäytännön lisääminen työvoimaviranomaisen työkaluvalikoimaan toisaalta kiistatta vahvistaa työttömän sosiaaliturvaoikeutta sitä kautta, että karenssi on mahdollista välttää jopa kokonaan, vaikka menettelisi työvoimapoliittisella tavalla moitittavasti. Tämä on selkeä parannus uudistusta edeltävään tilanteeseen, jossa ensimmäinen moitittava menettely johti heti työttömyysturvan karenssiin. On kuitenkin sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta ongelmallista, että työvoimaviranomainen antaa muistutuksen asiakkaalleen ilman virallista arviota menettelyn todellisesta moitittavuudesta, eli käytännössä muistutussäädöksen soveltaminen on virkailijasta riippuvaista. Toisaalta muistutuskäytäntöä halutaan automatisoida, jotta työvoimahallinnon resursseja ja aikaa ei kuluisi toimintaan, jolla ”ei olisi vaikutusta yksilön oikeuteen saada työttömyysetuutta” (HE 167/2021, 18). On kuitenkin ongelmallista väittää, että muistutuksella ei olisi mitään vaikutusta yksilön työttömyysturvaoikeuteen, sillä menettelyn toistuessa aiempi muistutus voi yhdessä uuden rikkeen kanssa aiheuttaa karenssin ja siten sosiaaliturvaoikeuden heikentymisen. Muistutuksen saamisesta ei myöskään voi virallisesti valittaa (em.), mikä edelleen heikentää yksilöiden välistä yhdenvertaisuutta ja lopulta yksilön oikeusturvaa, kun työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella annettuun muistutukseen ei voi hakea muutosta.

Muistutuksen oikeudellinen luonne on myös siitä näkökulmasta hieman ongelmallinen, että se ei vastaa tämän käsitteen perinteistä määritelmää. Esimerkiksi Kotkas (2021, 5–6) on asiantuntijalausunnossaan koskien hallituksen esitystä huomauttanut, että muistutuksella viitataan monessa muussa laissa ”pääsääntöisesti hallinnon asiakkaan, kunnan jäsenen tai viranomaisen toimintaa tarkastavan toimijan käytettävissä olevaa (oikeusturva)keinoa saattaa jokin epäkohta tai seikka viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen tahon tietoon”. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa muistutuksen esitetään kuitenkin

olevan ”luonteeltaan neuvontaa” ja kohdistuvan työnvoimapalvelujen asiakkaaseen (em.). Muistutus ei kuitenkaan käytännössä ole pelkästään asiakkaan neuvontaa, vaikka se esitetäänkin hallituksen esityksessä ensisijaisesti neuvontatyökaluna. Huomion arvoista on myös, että kun asiakasta muistutetaan velvollisuuksistaan, hän ei toimintaansa korjaamalla voi perua muistutusta, vaan muistutus jää asiakkaan tietoihin ja muistutuksen taustalla ollut toiminta tulee uudelleen arvioitavaksi, mikäli moitittava toiminta toistuu 12 kuukauden sisällä. Muistutuksella ei siis varsinaisesti kannusteta korjaamaan aiempaa toimintaa, vaan käytännössä tehdään asiakkaalle tietäväksi hänen toimintansa moitittavuus ja varoitetaan työttömyysturvaseuraamuksen uhalla menettelemästä velvollisuuksiensa vastaisesti uudestaan.

Tutkimukseni tulosten perusteella esitän, että työttömyysturvan saajan velvollisuudet ja sosiaaliset oikeudet eivät ole täysin tasapainossa kaikilla työnhakijoilla heistä itsestään riippumattomista syistä, ja pohjoismainen työvoimapalvelumalli heikentää siten työttömien sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Seuraavassa luvussa esitän näihin haasteisiin ratkaisuehdotuksia sekä politiikkasuosituksia, ja arvioin lopuksi tutkimukseni onnistumista sekä mahdollisia rajoitteita.

6.3 Poliittikasuosituksien ja tutkimuksen arviointi

Ratkaisuna edellä kuvattuihin pohjoismaisen työvoimapalvelumallin haasteisiin voisi olla työnhakuvelvoitteen kohdalla haettavien työpaikkojen määrän alentamisen kriteerien muuttaminen siten, että esimerkiksi alueellinen työmarkkinatilanne voisi itsessään olla pätevä syy velvoitteen määrän alentamiseksi. Tämä on toisaalta ristiriidassa työvoiman liikkuvuuden lisäämisen tavoittelun kanssa (vrt. Alasalmi ym. 2020, 185–187), mutta on syytä pohtia mikä lopulta on tärkeää. Lienee poliittinen kysymys, pyrimmekö yhteiskunnassamme enemmän edistämään työvoiman liikkuvuutta vai sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Myös työvoimaviranomaisen harkintavaltaa voisi määrällisen työnhakuvelvoitteen kohdalla kasvattaa: viranomaisen voisi osaamisensa avulla harkita, onko täyden työnhakuvelvoitteen asettaminen käytännössä tarkoituksenmukaista ja aiheuttaako liian suuri velvoite mahdollisesti sosiaalisten oikeuksien heikentymisen hänestä riippumattomista syistä. Uudistuksen myötä lisääntyneiden työnhakukeskustelujen ansiosta työvoimaviranomaisella on myös oletettavasti parempi tietämys asiakkaan kokonaistilanteesta ja asiakassuhde

viranomaisen ja työnhakijan välillä tiiviimpi, joten edellytykset toimivalle yksilökohtaiselle harkinnalle olisivat hyvät.

Sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen varmistamiseksi muistutuskäytännön soveltamisen tulisi olla hyvin selkeää, ja työvoimaviranomaisilla tulisi olla yhtenäinen linja muistutuksen käyttämisessä ja moitittavan toiminnan arvioinnissa. Muistutuksen ongelmien ratkaisemiseksi voisi pohtia, tulisiko muistutuksen saamisesta voida esimerkiksi valittaa, sillä kyseessä on kuitenkin lopulta toimenpide, joka voi vaikuttaa yksilön sosiaaliturvaoikeuteen. Muistutuksella voisi olla myös perumismahdollisuus, eli jos työnhakija korjaisi muistutuksen taustalla olevaa moitittavaa menettelyä tai osoittaisi, että moitittavaa menettelyä ei olisi tapahtunut, tai sille on pätevä syy, muistutus voitaisiin poistaa asiakkaan tiedoista. Tämä vahvistaisi työnhakijan sosiaaliturvaoikeutta, sekä toisaalta saattaisi myös ehkäistä turhia työttömyysturvan maksamisen katkoksia tilanteessa, jossa toistuvaa menettelyä ei ole alun alkaen tapahtunutkaan tai työnhakijalla on menettelylleen lain mukainen pätevä syy. Tämä voisi samalla vähentää myös työttömyysturvan maksajien työtaakkaa, jos selvitettävien menettelyjen määrä ja siten katkokset työttömyysturvan maksamisessa vähenisivät. Muistutuksen roolia tulisi siis pohtia ja tarkastella vielä uudelleen, jotta voidaan varmistua sen johdonmukaisesta käyttämisestä ja työttömyysturvavaikutusten tasaisesta jakautumisesta.

Nähdäkseni työvoimapolitiikan uudistuksissa tulisi jatkossa entistä tarkemmin huomioida sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulma myös erityisissä tilanteissa, kuten heikon työmarkkinatilanteen kohdalla. Keskeistä olisi hahmottaa, kohdistaaako uusi malli joillekin työnhakijoille kohtuuttomia ehtoja ja todennäköisempiä työttömyysturvasanktioita heistä itsestään riippumattomista syistä. Tärkeää olisi myös huomioida mallin täytäntöönpanossa, että kaikki työnhakijat saavat tarvittavat tiedot työnhakuun liittyvistä velvollisuuksistaan heti työnhaun alussa, jotta oikeudet ja velvollisuudet ovat kaikille osapuolille selkeät. Esimerkiksi Kauhanen ym. (2022, 76–80) ovat havainneet tutkimuksessaan, että etuusjärjestelmän piirteet eivät ole aina selkeitä työttömyysturvan hakijoille, joten nyt järjestelmän edelleen monimutkaistuessa (HE 167/2021, 35) on erityisen tärkeää huomioida, että jokainen työnhakija ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa. Allekirjoitan myös kyseisen tutkimuksen toimenpidesuosituksen työnhakijan alkuinfojen selkokielisyyden ja monikielisyyden parantamisesta (Kauhanen ym. 2022, 153), sillä on erityisesti pohjoismaisen mallin kohdalla tärkeää, että tieto on jokaisen työnhakijan saavutettavissa ja ymmärrettävissä. On myös huomion arvoista, että monimutkaisuus ei lisääny vain pohjoismaisen

työvoimapalvelumallin vuoksi, vaan työvoimapolitiikassa samanaikaisesti meneillään oleva työllisyyden kuntakokeilu aiheuttaa oman osansa monimutkaisuudesta eri suuntaisilla tavoitteillaan ja keinoillaan (TEM 2022 b; s. 25 tässä tutkielmassa). Selkeälle viestinnälle on siis tarvetta erityisesti näiden uudistusten myötä.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vaikuttavuuden ja tehokkuuden tutkiminen olisi jatkossa hyödyllistä, jotta saisimme selville uudistuksen todelliset mahdollisuudet vaikuttaa työllisyystilanteeseen Suomessa. Olisi tärkeää tarkastella esimerkiksi vuoden kuluttua mallin käyttöönotosta, miten pohjoismaisen mallin tuomat muutokset ovat todella vaikuttaneet yksilöiden sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, ja ovatko määrällisen työnhakuvelvoitteen asettamisen tiukat raamit aiheuttaneet havainnollistamiani skenaarioita (vrt. kuvat 1 ja 2). Samalla olisi syytä tarkastella, ovatko kyseiset vaikutukset jakautuneet eri tavoin erilaisten työttömien ryhmien välillä, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömillä, keikkatyötä tekevillä ja osa-aikatyötä tekevillä. Mielenkiintoista olisi myös tarkastella työvoimaviranomaisten kokemuksia uudistuksen toimeenpanosta ja toimivuudesta sekä siitä, ovatko pohjoismaisen mallin keinot todella sellaisia, joilla saadaan toivottuja vaikutuksia aikaiseksi.

Lopuksi on syytä arvioida tutkimuksen kulkua, onnistumista, mahdollisia rajoitteita ja esiin nousseita haasteita. Tässä tutkimuksessa keskeinen konkreettinen rajoitus tutkimuksen kohteen osalta oli, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin konkreettisia vaikutuksia ei ollut mahdollista tarkastella seurantadatan puuttuessa. Poliitiikan toimeenpanon ja arvioinnin tutkiminen jäävät siis pohjoismaisen työvoimapalvelumallin osalta seuraavien tutkijoiden tehtäväksi. Oma tutkimukseni paikantui lopulta politiikka-analyysin termein politiikan muotoilun tarkasteluun (Häikiö & Leino 2014, 17). Tämä asetelma mahdollisti lainvalmistelussa käytettävän dokumentin syvällisen tarkastelun, ja arvioin onnistuneeni tekemään hallituksen esityksestä tärkeitä ja kiinnostavia havaintoja sosiaalisista oikeuksista. Vaikka tutkimuksella ei saada tietoa konkreettisesta mallin vaikuttavuudesta tai esimerkiksi tuloksellisuudesta työttömyyden hoidossa, tutkimukseni valottaa mallin sellaisia mahdollisia heikkouksia, joita on syytä pitää silmällä mallin toimeenpanon ja arvioinnin yhteydessä.

Tutkimuksessani olen pyrkinyt huomioimaan ennakko-oletukseni aiheesta läpi koko prosessin ja tarkastelemaan kriittisesti myös omia tulkintojani aineistosta, sillä tutkijan havainnointiin vaikuttavat esimerkiksi aiempi tutkimustieto, oma mielenkiinto aihetta kohtaan sekä tutkimusperinteet (Vilkkä 2018, 159). Tutkimuksen läpinäkyvyyden vuoksi on

tarpeellista mainita, että ennen tutkimuksen aloittamista tutkimusaiheeni valintaa ohjasi mielenkiintoni lisäksi myös työvoimatoimistosta saamani työkokemus. Käytännön kokemus työvoimapalvelujen toiminnasta antoi eväitä malliin tutustumiseen ja kokonaisuuden hahmottamiseen, mutta tutkimuksen luotettavuuden saavuttamiseksi oli tärkeää tarkastella omia ennakkoluuloja ja aiempiin kokemuksiin perustuvia oletuksia kriittisesti sekä perustella tehdyt valinnat ja havainnot huolellisesti. Pysin parhaani mukaan tunnistamaan ja jättämään huomiotta subjektiiviset mielipiteeni pohdinnoissani sekä laajemmin kaikissa tulkinnoissani. Olen myös huomionut, että tässä tutkielmassa havainnoin aineistoani sosiaalipoliittisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon valossa, joten esimerkiksi taloustieteellinen tai julkistaloudellinen näkökulma ei juurikaan päässyt ääneen. Toisaalta on nähdäkseni erityisen tärkeää tutkia työvoimapolitiittisia uudistuksia juuri sosiaalipoliittisesta näkökulmasta, sillä työllisyys ja työttömyys ovat vahvasti myös sosiaalipoliittisia ja yhteiskunnallisia haasteita, ei vain taloustieteellisiä tai julkistaloudellisia ongelmia (esim. Koistinen 2014, 224–238).

Tällaisessa tutkimuksessa tulokset ja johtopäätökset ovat aina uniikkeja, ja politiikka-analyysissa ne ovat erityisellä tavalla sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan, poliittiseen päätöksentekoon sekä instituutioihin (Häikiö & Leino 2014, 16). Tutkimuksen rajoitteeksi ja toisaalta myös ansioksi voidaankin lukea havaintojen kontekstisidonnaisuus: tulokset eivät ole välttämättä yleistettävissä muihin työvoimapolitiikan uudistuksiin, mutta tällaisella tutkimuksella on mahdollista valottaa jotain tärkeää juuri tästä ajasta, jossa elämme. Tällä tutkimuksella olen avannut keskustelun sosiaalisista oikeuksista juuri pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kontekstissa ja jään mielenkiinnolla seuraamaan mallin kehitymissä käytännön maailmassa ja työttömien ihmisten arjessa. Nähtäväksi jää, saavuttaako pohjoismainen työvoimapalvelumalli lopulta tavoitteensa ja mitä uudistus tarkoittaa laajemmin työvoimapolitiikan kehitykselle Suomessa.

Kirjallisuus

Aho, Simo & Arnkil, Robert (2008) Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Aho, Simo, Heiskanen, Tuula, Järvensivu, Anu & Leinonen, Minna (toim.) Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, 46–77.

Alasalmi, Juho & Busk, Henna & Holappa, Veera & Huovari, Janne & Härmälä, Valtteri & Kotavaara, Ossi & Lehtonen, Olli & Muilu, Toivo & Rusanen, Jarmo & Vihinen, Hilikka (2020) Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12. Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö (valtioneuvosto.fi)

Arajärvi, Pentti & Särkelä, Riitta (2008) Sosiaaliturvan uudistamisen periaatteista. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Särkelä, Riitta (2008) Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 201–216.

Arnkil, Robert & Spangar, Timo (2018) Työvoimapalveluiden kokonaiskuva kansainvälisessä kehityksessä. Teoksessa Kajanoja Jouko (2018) Työllisyyskysymys. Helsinki: Into, 233–258.

Arnkil, Robert (2022) Tanskan työllisyysmalli eilen, tänään, huomenna - ja mitä Suomi voisi siitä oppia? Uutta kunnista 3/2022. Kuntaliiton julkaisusarja, Erilaistuva kuntasuomi 2025. Kuntaliiton tutkimusohjelma 2020-2025. Helsinki.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2205-tanskan-tyollisyysmalli-eilen-tanaan-huomenna-ja-mita-suomi-voisi-siita-oppia>

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere, Vastapaino.

Arajärvi, Pentti (2017) Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa Nykänen, Kalliomaa-Puha, Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet: näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 67–81.

Brodin, Evelyn & Marston, Gregory (2013) Work and the Welfare State. Public Management and Change Series. Washington: Georgetown University Press.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,uid&db=e000xw&AN=640523&site=ehost-live&scope=site> Viitattu 24.11.2022

Furåker, Bengt & Johansson, Leif & Lind, Jens (1990) Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries, Acta Sociologica (Taylor & Francis Ltd), 33(2), 141–164. doi:10.1177/000169939003300204.

Clegg, Daniel & Clasen, Jochen (2007) 'Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. Teoksessa Clasen & Siegel (toim.) Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 166-197.

Dahlstedt, Magnus (2013). The politics of labour market activation: Employability, exclusion and active citizenship. *Revija Za Sociologiju*, 43(1), 5-29.

<https://libproxy.tuni.fi/login?url=https://www.proquest.com/scholarly-journals/politics-labour-market-activation-employability/docview/1474870390/se-2>

Dryzek, John (2006). Policy Analysis as Critique. Teoksessa Michael, Moran & Martin, Rein & Robert E. Goodin (toim.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 190–206.

Eduskunta (2021) Pöytäkirjan asiakohta PTK 113/2021 vp: 5. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esitys HE 167/2021 vp: Lähetekeskustelu. Viitattu 7.2.2022.

Eduskunta (2022 a) Lain säätäminen eduskunnassa. [Lakien säätäminen eduskunnassa \(eduskunta.fi\)](https://www.eduskunta.fi) Viitattu 7.12.2022.

Eduskunta (2022 b) Asian käsittelytiedot HE 167/2021 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_167+2021.aspx

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press.

Eskola, Jari (2018) Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Valli Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 – Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin näkökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus, Jyväskylä 2018, 209–231.

Greve, Bent (2012) Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away? *The Open Social Science Journal*, 2012, 5: 15-23. Department of Society and Globalisation, Roskilde University, Denmark. [DOI: 10.2174/1874945301205010015]

Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (2011) *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.

Halmetoja, Antti (2016) Universalismi sosiaalipolitiikan ideaalina. Teoksessa Halmetoja, Ojala, Koistinen (2016) *Sosiaalipolitiikan lumo*. Tampere: Tampere University Press, 119-128.

Halmetoja Antti & Korpela Tuija (2020) Työttömien määräaikaishaastattelut ovat vaikuttaneet karenssien määrään ja toimeentulotuen tarpeeseen. Kelan tutkimusblogi 14.4.2020. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5268> Viitattu 6.12.2022.

Hartley, Dean (2014) *Welfare Rights and Social Policy*. London: Routledge. <https://web-s-ebscohost-com.libproxy.tuni.fi/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fNzk3NTI2X19BTg2?sid=7501fc1b-6b00-40a7-87ff-90405f39e7b0@redis&vid=0&format=EB&rid=1> Viitattu 21.11.2022.

Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Juva: WSOY.

Honkanen, Pertti (2018) Kannustinloukku – työmarkkinoiden todellinen vai kuviteltu ongelma? Teoksessa Kajanoja Jouko: Työllisyyskysymys. Helsinki: Into, 133–149.

HE 167/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_167+2021.aspx

HE 124/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_124+2017.aspx

Häikiö, Liisa & Leino, Helena (2014) Tulkinnan mahti – Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press.

Häikiö, Liisa (2014) Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa. Teoksessa Häikiö Liisa & Leino Helena: Tulkinnan mahti – Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press, 121–143.

Hänninen Sakari (1995) Lamapolitiikasta. Julkaisussa Hänninen, Iivari & Lehto (toim.) Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa? Stakes raportteja 182. Helsinki: Stakes, 103-126.

Ihmisoikeudet (2022) Työntekijöiden oikeudet
<https://ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet/oikeus-tyohon/> Viitattu 19.10.2022.

Iivonen, Saija & Tervola, Jussi & Ollonqvist, Joonas (2022) Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista : Suomi, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Viro. Työpaperi : 2022_041. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-943-6>

Iltalehti 2021 a ”Aktiivimalli kakkosen” uusi versio tulossa voimaan ensi vuonna – tällainen se on <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/dc17d74e-d4a0-427d-ab94-18c60fd663a1> Viitattu 27.10.2022.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere, Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen & Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Juvenes Print - Suomen yliopistopaino Oy, 21-44.

Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot – Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto.

Kauhanen, Merja & Ojala, Satu & Mäkinen, Niklas & Kyyrä, Tomi & Pesola, Hanna (2022) Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163923/VNTEAS_2022_25.pdf

Kajanoja, Jouko (2003) Sosiaalipolitiikka ja talousteoria. Teoksessa Helne, Julkunen, Kajanoja, Laitinen-Kuikka, Silvasti, Simpura (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY 183-214.

Kajanoja, Jouko & Ahokas, Jussi (2018) Työllisyyskysymys. Helsinki: Into.

Kela (2022) Mikä on työssäoloehto? <https://www.kela.fi/mika-on-tyossaoloehto> Viitattu 25.3.2022.

Keskitalo, Elsa (2013) Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Karjalainen & Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Juvenes Print - Suomen yliopistopaino Oy, 45-72.

Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Karjalainen & Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Juvenes Print - Suomen yliopistopaino Oy, 7-20.

Kiander, Jaakko (2005) Growth and Employment in the 'Nordic Welfare States' in the 1990s: a Tale of Crisis and Revival. Teoksessa Kangas & Palme (toim.) Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. Social Policy in a Development Context. London: Palgrave Macmillan, 210–236. https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1057/9780230523500_9

Kuusi, Pekka (1961) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.

Kuivalainen Susan (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos. [URN ISBN 978-952-245-866-7.pdf](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7) (2.237Mt)

Koistinen, Pertti (1999) Työpolitiikan perusteet. Juva: Werner Söderström osakeyhtiö.

Koistinen, Pertti (2014) Työ, työvoima & politiikka. Tampere: Vastapaino.

Kotkas, Toomas (2021) PeV 09.11.2021 – HE 167/2021 vp, professori Toomas Kotkas Asiantuntijalausunto. [EDK-2021-AK-406153.pdf \(eduskunta.fi\)](#)

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014.

Lister, Ruth (2010) Understanding theories and concepts in social policy. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.

Marshall, T.H. (1950) Citizenship and social class and other essays. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, T. H. (1963) Citizenship and social class. Teoksessa Marshall T. H.: Sociology at the crossroads and other essays. London: Heinemann.

Mikkola, Matti (2017) Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa Nykänen, Kalliomaa-Puha, Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet: näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 38–66.

Nykänen, Eeva & Kalliomaa-Puha, Laura & Mattila, Yrjö (2017) Sosiaaliset oikeudet : näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

OECD (2020) A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies – Faces of Joblessness in Finland. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-2020-FoJ-Finland.pdf>

Ojala, Satu (2016) Työttömyyden sanktioinnin sijaan aktiivisuuslisä yhteiskunnallisesta työstä. Teoksessa Halmetoja, Ojala, Koistinen (toim.) Sosiaalipolitiikan lumo. Tampere: Tampere University Press, 102-115.

Pajukoski Marja (2011) Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Palola, Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 79–110.

Pakarinen Jaana (2018) Työttömyys osallisuuden ja toimintakyvyn menetyksenä. Teoksessa Kajanoja (toim.) Työllisyyskysymys. Helsinki: Into, 195–202.

Parpo, Antti (2007) Työllistymisen esteet. Stakes, Raportteja 11/2007. Helsinki. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77021/R11-2007-VERKKO.pdf?%20sequence=1&isAllowed=y>

PeVL 17/1995 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 172/1995. [Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/1995 vp \(eduskunta.fi\)](#)

PeVL 17/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 75/1996. [Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/1996 vp \(eduskunta.fi\)](#)

PeVL 45/2017 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta HE 124/2017 vp. [PeVL 45/2017 vp \(eduskunta.fi\)](#)

PTK 144/2021 vp, pöytäkirjan asiakohta: Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_144+2021+7.aspx Viitattu 27.10.2022.

Pylkkänen, Anu (2014) Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Kotkas, Rajavaara (2014) Harkittua? : avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 20-39.

Rautiainen, Pauli (2017) Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa Nykänen, Kalliomaa-Puha, Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet: näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 20–37.

Roche, Maurice (1992) Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society. Cambridge: Polity Press.

Pajari, Sini (2018) Työttömyysturvan aktiivimallin vaikutukset työttömän perusoikeusasemaan: tarkastelussa oikeus sosiaaliturvaan ja yhdenvertaiseen kohteluun. Tampere: Tampereen Yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201811092815>

Saari, Juho & Taipale, Sakari & Kainulainen, Sakari (2013) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print Oy.

SAK (2018) SAK:n Eloranta: Aktiivimalli nöyryyttää työnhakijoita ja ennen kaikkea hallitusta itseään. 5.1.2018. <https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/sakn-eloranta-aktiivimalli-noyryyttaa-tyonhakijoita-ja-ennen-kaikeaa-hallitusta-itseaan> Viitattu 24.11.2022.

Sakslin, Maija (2008) Toimeentuloturvan uudistaminen ja perusoikeudet. Teoksessa Arajärvi & Särkelä (toim.) Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Scheinin, Martin (2001) The right to social security. Teoksessa Eide, Krause & Rosas (toim.) Economic, Social and Cultural Rights : A Textbook; Second Revised Edition. Dordrecht: Brill Nijhoff. <https://search-ebshost-com.libproxy.tuni.fi/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip,uid&db=e000xww&AN=253075&site=ehost-live&scope=site> Viitattu 21.11.2022.

Sihto, Matti (1994) Aktiivinen työvoimapolitiikka: kehitys Rehnin – Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Väitöskirja. Tampere: University Press.

Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti (2022) Sosiaaliturvan monimutkaisuus. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja. 2022:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163752>

Stamm, Ingo (2017) The Human Right to Social Security and Its Impact on Socio-Political Action in Germany and Finland. Journal of Human Rights and Social Work, vol. 2, no. 1-2, 25-33.

STM (2022) OECD. Sosiaali- ja terveysministeriö. OECD selvittää ja suosittelee - Sosiaali- ja terveysministeriö (stm.fi) Viitattu 24.11.2022.

Tampereen kaupungin lausunto VN/698/2021. Lausunto 11.8.2021: Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

TEM (2022 a) TE-palvelut tukevat työllisyyttä ja kasvua Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu (tem.fi) Viitattu 24.11.2022.

TEM (2022 b) Työllisyyden kuntakokeilut. <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut> Viitattu 1.2.2022.

TEM (2022 c) TYP-toimintamalli sovittaa työttömän tarvitsemat palvelut yhteen. <https://tem.fi/tyollistymista-edistava-monialainen-yhteispalvelu> Viitattu 7.11.2022.

Työmarkkinatori (2022 a) Työttömän työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet. Työttömän työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet - Työttömyys - Työmarkkinatori (tyomarkkinatori.fi) Viitattu 24.11.2022.

Turner, Bryan (2009) T.H. Marshall, social rights and English national identity. Citizenship Studies, 13:1, 65-73. DOI: 10.1080/13621020802586750

Tuori, Kaarlo & Kotkas Toomas (2016) Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Työttömien keskusjärjestö ry:n lausunto VN/698/2021. Lausunto 13.8.2021: Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunnan mietintö TyVM 17/2021 vp – HE 167/2021 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TyVM_17+2021.aspx#JasenMielipideOsa-1

Vilka, Hanna (2018) Havainnot ja havainnointimenetelmät tutkimuksessa. Teoksessa Valli Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1 – Metodien valinta ja aineistonkeruu: vinkkejä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus, 156–171.

Valokivi, Heli (2008) Kansalainen asiakkaana: tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampere University Press.

Van Gerven, Minna & Mesiäislehto, Merita & Saikku, Peppi & Ollonqvist, Joonas & Malava Tuuli & Tuominen, Netta (2022) Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmatilat kansainvälisessä vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164254/VNTEAS_2022_51.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtioneuvosto (2019 a) Aktiivimalli on kumottu vuoden 2020 alusta alkaen. 19.12.2019.
<https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/aktiivimalli-on-kumottu-vuoden-2020-alusta-alkaen>
Viitattu 6.11.2022.

Valtioneuvosto (2019 b) Omatoimisen työnhaun mallia valmistelevan työryhmän muistio. 28.2.2019. Viitattu 6.11.2022.
<https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/15020328/Omatoimisen+ty%C3%B6nhaun+mallia+valmistelevan+ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+muistio+28022019.pdf/e1095291-ac02-9872-8a2b-639ba726112d/Omatoimisen+ty%C3%B6nhaun+mallia+valmistelevan+ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+muistio+28022019.pdf?t=1573202597000>

Valtioneuvosto (2022) Pääministeri Sanna Marinin hallitus. [Marinin hallitus \(valtioneuvosto.fi\)](https://valtioneuvosto.fi) Viitattu 4.12.2022.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (2021) Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2021. [Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2021 Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano \(vtv.fi\)](https://www.vtvt.fi) Viitattu 6.12.2022.

Wacquant, Loic (1999) How penal common sense comes to Europeans: notes on the transatlantic diffusion of neoliberal doxa. *European societies* 1:3, 319-352.

Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry:n lausunto VN/698/2021. Lausunto 10.8.2021: Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaiksi lainsäädännöksi.

YK-liitto (2022) TSS-sopimus. <https://www.ykliitto.fi/yk-teemat/ihmisoikeudet/tss-sopimus>
Viitattu 19.10.2022.

Yle (2020) "Aktiivimalli 2 nousi kuolleista", sanoo työttömien etujärjestö – miksi Sipilän hallituksen inhokki kelpasi vasemmistolle nyt? 17.9.2020 <https://yle.fi/uutiset/3-11549907>
Viitattu 27.10.2022.