



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Sanni Pöystilä

**Työttömien aktivointitoimenpiteiden sekä  
työnhaun prosessin perusoikeuskytkennät ja  
tarkoituksenmukaisuus**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2025

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Sanni Pöystilä		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Työttömien aktivointitoimenpiteiden sekä työnhaun prosessin perusoikeuskytkennät ja tarkoituksenmukaisuus		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niina Mäntylä		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	67

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten ja missä määrin työtöntä voi aktivoida työllistymään. Tutkimuksessa selvitetään työnhakijan sekä julkisen vallan oikeudet, velvollisuudet ja toimenpiteet sekä punnitaan näiden keskinäisiä suhteita. Tutkielma tulee näin ollen keskittymään vahvasti nimenomaan perusoikeuspunnintaan. Perusoikeudet on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1999). Tutkimuksen kannalta relevantteimmat perusoikeudet ovat oikeus työhön ja elinkeinovapauteen (18 §) sekä oikeus sosiaaliturvaan (19 §). Tutkimuksessa analysoidaan vuonna 2021 julkaistusta hallituksen esityksestä (167/2021) johtuneita lainsäädäntömuutoksia. Kyseisen hallituksen esityksen tarkoituksena oli uudistaa työnhakijan palveluprosessia ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä koskevaa lainsäädäntöä. Työttömiä työnhakijoita alettiin täten aktivoimaan muun muassa seuraavilla keinoilla: työnhakuvelvollisuus, kuntakoikeilu, monialainen yhteispalvelu sekä kuntouttava työtoiminta.

Tutkimuksen metodina toimii lainoppi. Lainoppi valikoitui tutkimukseen lainsäädännön määrän systematisoinnin tarpeen vuoksi. Tutkimus keskittyy pääosin lainsäädännön tulkitsemiseen, uudelleenjärjestelyyn sekä oikeuden kollisionormien punnintaan. Toisin sanoen tutkimuksessa vaaditaan systematisointia, minkä vuoksi lainoppi palvelee parhaiten tutkimuksen tarkoitusta. Lainopin tarkoitus metodina on auttaa ymmärtämään ja tulkitsemaan eri aineistojen merkitystä tutkimuksen kannalta. Kolehmainen (2015, s. 8.) mukaan lainoppi vaatii käyttäjältään metodin tuntemusta. Metodin tarkoituksena ei ole tuottaa johtopäätöksiä itsessään, vaan tapoja päästä johtopäätöksiin.

Suomen perustuslain (731/1999) pykälässä 18 turvataan jokaiselle oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla sekä velvoitetaan julkista valtaa suojelemaan työvoimaa, edistämään työllisyyttä ja pyrkimään turvaamaan oikeus työhön jokaiselle. Samassa pykälässä mainitaan, ettei ketään saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Tämä lainkohta luo tutkimukselle perusoikeudellisen viitekehyksen sekä painopisteen. Perusoikeuksiin kytkeytyy heikennyskielto, jonka mukaan parhaimman mahdollisen saavutetun tason alapuolelle taso ei saa uudelleen laskea. Tasosta puhuttaessa voidaan tarkoittaa muun muassa palveluiden tasoa, oikeusturvaa, viranomaisen toimintaa ja perusoikeuksia.

Tutkielman johtopäätöksensä todetaan, että Suomen perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat aktivointitoimenpiteille konkreettisia rajoituksia, jotka vaativat kohtuullisia, yksilöllisiä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia palveluita. Työnhakuvelvollisuuden muutoksella sanktioiden uhalla uhataan työnhakijan autonomiaa ja sosiaaliturvan ehtoja, kun taas työttömyysturvalain pätevien syiden – kuten työstä eroamisen, työmatkan pituuden ja osallistumisesteiden – määrittely voi johtaa toimeentulon heikkenemiseen. Aktivointitoimenpiteiden, kuten kuntakokeilujen, monialaisen yhteispalvelun ja kuntouttavan työtoiminnan, tulee siksi tukea työnhakijan työkykyä ja mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoihin ilman liiallisia rajoituksia, ja julkisen vallan on varmistettava, että perusoikeudet – oikeus työhön, sosiaaliturvaan,

liikkumisvapauten ja omaisuuden suojaan – toteutuvat käytännössä hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti.

---

**AVAINSANAT:** perusoikeudet, ihmisoikeudet, työnhaku, työttömyys, työttömyysturva, ihmisarvo

## Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen tausta	7
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	13
1.3	Keskeiset käsitteet	14
1.4	Tutkimusmenetelmä ja lähteet	17
1.5	Tutkimuksen rakenne	19
2	Työhaun prosessi	21
2.1	Työhausta yleisesti	23
2.1.1	Työhaun käynnistyminen ja päättyminen	25
2.1.2	Alkuhaastattelu ja työllistymissuunnitelma	27
2.1.3	Työnvälitys	30
3	Työttömien aktivointitoimenpiteet	32
3.1	Keskeiset perusoikeudet ja perusoikeuksien rajaaminen	32
3.2	Työnhakuvelvollisuus	35
3.2.1	Työnhakuvelvollisuuden asettaminen ja asettamatta jättäminen	36
3.2.2	Työnhakuvelvollisuuden alkaminen ja alentaminen	38
3.3	Työllisyyden edistämisen kuntakokeilu	39
3.4	Monialainen yhteispalvelu	41
3.5	Kuntouttava työtoiminta	42
3.5.1	Aktivointisuunnitelma	44
3.5.2	Kulukorvaus	44
3.6	Työttömyysturva	45
3.6.1	Moitittava menettely ja sanktiot	46
3.6.2	Pätevät syyt	49
4	Johtopäätökset	52
4.1	Työhaun prosessi ja perusoikeuksien toteutuminen	52
4.2	Aktivointitoimenpiteiden perusoikeudelliset reunaehdot	55
5	Suosituksia jatkotutkimukseen	60



## Kuviot

<b>Kuvio 1</b> Työllistymissuunnitelman tarkoituksenmukaisuus.	29
<b>Kuvio 2</b> Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely.	47
<b>Kuvio 3</b> Työstä kieltäytymisen pätevät syyt.	51
<b>Kuvio 4</b> Työnhakuvelvollisuuden tutkimustulokset.	56

## Lyhenteet

ECHR	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (438/1990)
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
JTYPL	Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KUTY	Kuntouttava työtoiminta
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
TE-palvelut	Työ- ja elinkeinopalvelut
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976)
TTL	Työttömyysturvalaki (1290/2002)
TyVM	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö
vp	valtiopäivät

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Tutkimuksessa tutkitaan työttömien työnhakijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa julkiseen valtaan. Työttömyyteen ja työnhakuun liittyvä lainsäädäntö on ajankohtainen aihe, ja sitä onkin muokattu ja käsitelty ahkerasti viime vuosina. Työttömyysaste<sup>1</sup> on vuoden 2025 tammikuussa ollut 9,5 %, toisin sanoen lähes joka kymmenes työikäisestä henkilöstä ovat työttömiä<sup>2</sup>. Vuonna 2021 hallitus teki esityksen HE 167/2021 pyrkimyksenään muuttaa erinäisiä lakeja siten, että työttömyysastetta saadaan laskettua ja työllisyyttä edistettyä. Suomen perustuslakiin on säädetty oikeudesta työhön ja elinkeinovapauteen (18 §), jolla viitataan siihen, että kansalaisella on oikeus valita työnsä tai elinkeinonsa valitsemallaan tavalla. Aihe on ajankohtainen myös sen vuoksi, että vuonna 2025 TE-palvelut siirtyivät valtiolta kunnille. Tämän merkitystä on vaikea arvioida vielä, koska muutos on vasta astunut voimaan. Huomioitavaa on kuitenkin se, että kuntakokeilulla on nimenomaan simuloitu tätä muutosta. Kuntakokeilun myötä voidaan siis osaltaan arvioida sitä, toteutuuko perusoikeudet tässä aktivointitoimenpiteessä ja toteutuvatko ne paremmin TE-palveluiden ollessa kunnan alaisia kuin valtion alaisia.

Perusoikeudet, jotka ovat määritelty ja turvattu perustuslaissa (731/1999), luovat julkiselle vallalle velvollisuuden toteuttaa ja suojata niitä. Tästä on erikseen jopa säädetty perustuslain 22 §:ssä. Perusoikeudet luovat kuitenkin myös yksityishenkilöille oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Perusoikeuksiin suhtaudutaan vakavasti; niitä ei tule perusteetta rajoittaa tai heikentää. Perusoikeuden heikennyskiellolla<sup>3</sup> tarkoitetaan sitä, että

---

<sup>1</sup> Kausitasoittamaton työttömyysaste 15–74-vuotiaiden keskuudessa. Työttömyysasteella tarkoitetaan sitä osuutta 15–74-vuotiaasta työvoimasta, joka on työttömänä (SVT, 2025).

<sup>2</sup> SVT, 2025.

<sup>3</sup> Heikennyskielto perustuu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamiin velvoitteisiin. Heikennyskielto on johdettu TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) 2 artiklasta. Tuori (2011, luku III, 15, Sosiaaliset oikeudet) mainitsee, että 2 artiklan perusteella sopimusvaltiot sitoutuvat hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissä olevia voimavaroja ja toteuttamaan kaikki tarkoituksenmukaiset toimenpiteet, erityisesti lainsäädäntötoimet, tämän yleissopimuksen mukaisesti tunnustettujen oikeuksien asteittaista ja täydellistä

taso ei saa laskea parhaasta saavutetusta tasosta, kun vaikutus kohdistuu kaikkiin tai tiettyyn ihmisryhmään ja heidän oikeuksiinsa<sup>4</sup>. Perusoikeuksien suojaamisen lisäksi, julkisen vallan on myös tosiasiallisesti sekä aktiivisesti edistettävä niiden toteutumista.<sup>5</sup> Tämä on tutkimuksen kannalta relevanttia informaatiota, sillä jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön mahdollisuutena ja riskinä voidaan nähdä saavutetun tason muutos. Saavutetun tason laskeminen tai nouseminen voi kuitenkin olla hankalaa osoittaa, mikäli tasoon ei tule merkittävää muutosta.

Hallituksen esityksellä 167/2021 vp. uudistettiin työnhakijan palveluprosessia ja työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa työllisyyttä, selkeyttää työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä yhtenäistää palveluiden toteutusta eri viranomaisten välillä. Esitykseen perustuvat lait astuivat voimaan 2.5.2022. Hallituksen esityksestä johdetut lakimuutokset hyväksyttiin eduskunnassa pääosin esityksen mukaisina, eikä merkittäviä osia esityksestä hylätty. Merkittävimpiä muutoksia tehtiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012). Työnhakijan palveluprosessia täsmennettiin erityisesti työnhakukeskustelujen määrän ja järjestämisen tiheyden osalta. Kolmen kuukauden välein järjestettävät työnhakukeskustelut säädettiin pakollisiksi, mikä tiivisti työnhakijan ja viranomaisen välistä seuranta. Lisäksi työnhakuvelvollisuutta laajennettiin siten, että työnhakijalla on jatkossa velvollisuus hakea työtä aktiivisesti ja raportoida työnhakukeskusteluissa työnhaun tuloksista. Työttömyysturvalakiin (1290/2002) tehtiin myös merkittäviä muutoksia. Työnhakuvelvollisuuden liittyviä määräaikoja tarkennettiin ja vanhentuneita säännöksiä kumottiin. Työnhakuvelvollisuuden laiminlyönneistä seuraavia karensseja eli korvauksettomia määräaikoja täsmennettiin, jotta seuraamusjärjestelmä olisi johdonmukainen ja kohtuullinen. Lisäksi provisiopalkkaisesta työstä kieltäytymiseen liittyvien euromäärien tarkistaminen sidottiin palkkakertoimeen, mikä takaa summien automaattisen päivittymisen ilman erillistä

---

toteutumista varten. Tuori (2011, luku III, 15, Sosiaaliset oikeudet) tuo esille, että myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) 12 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee pyrkiä nostamaan asteittain sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

<sup>4</sup> Kotkas & muut, 2013, s. 63; PeVL 32/1992 vp, s. 2; PeVL 32/2014 vp, s. 2; PeVL 59/2024 vp, s.5; Rahkonen, 2023, s. 23; Rautiainen, 2013, s. 261.

<sup>5</sup> Lavapuro & muut, 2016, s.13.

lakimuutosta. Myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin (1269/2020) tehtiin täsmennyksiä. Näissä muutoksissa selkeytettiin määritelmiä ja viranomaisvastuita, jotta työnhakijan palveluprosessi olisi yhdenmukainen riippumatta siitä, hoitiko palvelun TE-toimisto vai kuntakokeiluun osallistuva kunta. Tavoitteena oli turvata työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu koko maassa. Hallituksen esityksestä johdetut lakimuutokset hyväksyttiin eduskunnassa pääosin esityksen mukaisina. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta (1379/2021) ja laki työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (1380/2021) hyväksyttiin muutettuna. Sen sijaan laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (1381/2021) ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta (1383/2021) hyväksyttiin esityksen mukaisesti. Kokonaisuutena hallituksen esitys 167/2021 vp. toi merkittäviä tarkennuksia ja ajanmukaisti työnhakijan palveluprosessia sekä työttömyysturvajärjestelmää. Muutosten tavoitteena oli lisätä työnhakijoiden aktiivisuutta, parantaa palveluiden vaikuttavuutta ja edistää työllisyyttä hallitusohjelman mukaisesti.<sup>6</sup>

Merkittävää tutkimukseni kannalta on myös se, että Suomi on saanut huomautuksia Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitealta liian alhaisesta sosiaaliturvan tasosta. Vuonna 2023 ratkaistiin vuonna 2018 tehty kantelu niin, että Suomen sosiaaliturvan tason todettiin olevan edelleen liian alhainen<sup>7</sup>. Tämän vuoksi myös kansainvälinen näkökulma, eli työttömien aktivointitoimenpiteiden ihmisoikeuskytkennät, on tutkimuksessa esillä, etenkin karenssia<sup>8</sup> ja sen perusteita tarkasteltaessa. Ihmisoikeudet ovat merkittäviä sen vuoksi, että perustuslain (1999/731) 22 §:ssä säädetään siitä, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. TSS-sopimus (6/1976) sisältää taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Taloudellisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin sisältyy muun muassa oikeus sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon sekä oikeus työhön ja asianmukaisiin työoloihin. TSS-oikeudet ovat jokaiselle taattuina oikeuksia,

---

<sup>6</sup> HE 167/2021 vp, s. 77–78, 107 & 144.

<sup>7</sup> Valtioneuvosto, 2023.

<sup>8</sup> Karenssi eli korvaukseton määräaika (HE 167/2021 vp, s. 10.)

jotka julkishallinnon on toteutettava<sup>9</sup>. Huomionarvoista on se, että jokainen sopimukseen liittynyt valtio on sitoutunut toteuttamaan, käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan, sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Lisäksi yhteiskunnallisella tasolla jäsenvaltioissa tulee aktiivisesti toimia oikeuksien toimeenpanemiseksi. Näitä yleissopimuksessa suojeltuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ei voi kumota.<sup>10</sup> TSS-oikeudet vaikuttavat vahvasti siis lainsäätäjän, tuomioistuinten sekä viranomaisten toimintaan. Vaikutus näkyy lisäksi muun muassa siten, että lainsäätäjää veloitetaan säätämään tai pitämään voimassa lakeja, jotka turvaavat perusoikeuksia. Usein vaikutus näkyy kunnille säädettävissä velvollisuuksissa.<sup>11</sup>

Kansainvälisistä sopimuksista myös Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/c326/02) on tutkimuksen kannalta merkittävä. EU:n perusoikeuskirjan II osan 15 artiklassa on säädetty ammatillisesta vapaudesta ja oikeudesta tehdä valitsemaansa työtä valitsemassaan jäsenvaltiossa. Artiklassa 16 säädetään puolestaan elinkeinovapaudesta, joka tunnustetaan EU:n sekä kansallisten säännösten sekä käytänteiden perustein. Näin ollen perusoikeuksilla on kytkös myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Laissa, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (486/2002), I osassa on myös mainittu kohtia, joita sopimuspuolien on hyväksyttävä toimintansa tavoitteiksi ja joihin on pyrittävä kaikin mahdollisin kansallisin sekä kansainvälisin keinoin. Tutkimuksen kannalta tärkeitä kohtia ovat muun muassa kohta 1, jossa sanotaan, että jokaiselle pitää mahdollistaa ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan ammatilla. Kohdassa 14 turvataan puolestaan jokaiselle oikeus sosiaalipalveluihin. Sosiaalisen peruskirjan II osassa esitetään tarkemmin edellisiin kohtiin liittyvät artikkelit, joihin sopimusvaltio sitoutuu. Ensimmäisessä artiklassa turvataan oikeus työhön; kolmannessa kohdassa veloitetaan luomaan ja ylläpitämään kaikille työntekijöille maksuttomat työnvälityspalvelut. 12 artiklassa turvataan puolestaan oikeus sosiaaliturvaan; toisessa kohdassa veloitetaan sopimuspuolia pitämään

---

<sup>9</sup> Mäenpää, 2023, luku II, 1., TSS-oikeudet hallintotoiminnassa.

<sup>10</sup> Suomen YK-liitto, n.d.

<sup>11</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 89.

sosiaaliturvajärjestelmää vähintään sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä, tyydyttävällä tasolla, ja toisaalta kolmannessa kohdassa nostamaan sen tasoa. Kansainvälinen sääntely on siis merkittävä osatekijä perusoikeuksissa eikä perusoikeuksista puhuttaessa voida unohtaa ihmisoikeuksia<sup>12</sup>. Perusoikeuksia käsitellään kuitenkin tutkimuksessa ihmisoikeuksia vahvemmin, sillä perusoikeudet perustuvat pääosin ihmisoikeuksiin ja näin ollen tutkimuksessa oletetaan, että perusoikeudet ja ihmisoikeudet eivät ole ristiriidassa keskenään. Tutkimuksessa oletusarvona on myös, että lainsäätäjän tarkoitus näkyy perusoikeuksissa niin kuin ne on ihmisoikeuksissa tarkoitettu<sup>13</sup>. Perusteena perusoikeuksien vahvempaan käsittelyyn on myös se, että nimenomaan perusoikeuksia<sup>14</sup>, toisin kuin ihmisoikeuksia, tarkennetaan kansallisilla alemman tasoisilla laeilla - vaikka ihmisoikeudet vaikuttavat kansalliseen lainsäädäntöön, perusoikeuksista muodostuu kuitenkin välitön oikeudellinen kehys. Käsiteltävänä tutkimuksessa on suurilta osin kansallinen sääntely, joten perusteltua on selvittää erityisesti perusoikeuksien suhde ja jättää ihmisoikeuksien käsittely pintapuolisemmaksi.

Tutkimuksen motiivi on alituisen lainsäädännön muuttumisen lisäksi siinä, että aihetta on tutkittu jo aiemmin samoin perustein kuin tässä tutkimuksessa tutkitaan. Marja Pajukoski on käsitellyt kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, kuten tässäkin tutkimuksessa – 12 vuotta myöhemmin – on tarkoitus käsitellä. Mielenkiintoista on lukea Pajukosken tekstiä, jossa sääntely on jo tuolloin 2013 ollut runsasta sekä jatkuvassa muutoksessa.<sup>15</sup> Pajukoski tuo esille myös huolen lainsäädännön laadusta. Tavoitteet hyvälle sääntelylle ovat oikeusministeriön mukaan oikein kohdentuvuus, toimivuus, johdonmukaisuus sekä ymmärrettävyys<sup>16</sup>. Pajukosken huoli sääntelyn runsaudesta ja jatkuvasta muuttumisesta perustuu nimenomaan näihin hyvän sääntelyn tavoitteisiin. Tutkimuksen aihe on näin ollen perusteltu, kun samat ongelmat toistuvat vuodesta toiseen.

---

<sup>12</sup> Tässä tutkielmassa, ihmisoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan muun muassa TSS-sopimuksessa (6/1976), EU:n perusoikeuskirjassa (2012/c326/02), Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78/2002) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (438/1990) sovittuja asioita.

<sup>13</sup> PeVM 25/1994 vp, Perusoikeuksien sitovuus.

<sup>14</sup> Perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslaissa (731/1999) määriteltyjä oikeuksia.

<sup>15</sup> Pajukoski, 2013a, s. 3 ja 7.

<sup>16</sup> Oikeusministeriö, n.d.

Tässä tutkimuksessa analysoidaan vuonna 2021 julkaistun hallituksen esityksen (HE 167/2021 vp) perusteella toteutettuja lainsäädäntömuutoksia, joiden tarkoituksena oli uudistaa työnhakijan palveluprosessia sekä työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä. Esityksen myötä muutettiin muun muassa lakia julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta (916/2012) sekä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia (1369/2014). Aihetta koskevaa säännöstelyä on osaltaan uudistettu uudemman kerran hallituksen esityksen (37/2024) myötä, minkä jälkeen voimaan tulivat muun muassa laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosta (383/2023), laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) sekä laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023). Lainsäädännön kumoaminen ja uuden luominen on asettanut omat haasteensa tutkimukselle, kun lainsäädäntö päivittyy usein ja saman säännöksen eri säädökset tulevat eri aikaan voimaan. Työhaun edistämisen sääntelyn seuraaminen on täten aiheuttanut omat haasteensa tutkimuksen toteuttamisessa. Työvoimapalvelut siirtyivät valtiolta kunnille, minkä vuoksi lainsäädäntöä tuli korjata. Vuoden 2021 hallituksen esityksessä (167/2021) esitettiin toimenpiteisiin ei kuitenkaan ole tullut kuntakokeilua lukuun ottamatta muutoksia<sup>17</sup>, minkä vuoksi uudistetussa lainsäädännössä (383/2023) on pykälä 13 kohta 1, jossa mainitaan, että mikäli muualla lainsäädännössä viitataan julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annettuun lakiin, sen katsotaan viittaavan työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin. Tämän pykälän 13 mukaisesti toimitaan myös tässä tutkimuksessa, sillä JTYPL:ssä on säädetty tarkoin tutkittavista työllisyyden edistämisen toimenpiteistä.

---

<sup>17</sup> Kuntakokeiluun liittyvällä muutoksella tarkoitetaan määräaikaisen kuntakokeilun päättymistä 31.12.2024 (laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta, 1269/2020). Kuntakokeilun tarkoituksena oli simuloida TE25-muutosta. TE25-muutoksessa työ- ja elinkeinopalvelut siirtyivät valtion alaisilta TE-toimistoilta kuntien järjestettäväksi.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkin työnhaun prosessia sekä työttömien aktivointitoimenpiteitä, joita ovat työnhakuvelvollisuus, kuntakokeilu, monialainen yhteispalvelu ja kuntouttava työtoiminta. Edellä mainitut aktivointitoimenpiteet ovat tuotu ilmi hallituksen esityksessä 167/2021 vp. Käsittelem muun muassa työttömien oikeuksia valita itse työpaikkansa ja velvollisuuksia säilyttääkseen työttömyysetuutensa, eli välttääkseen karenssia, sekä näiden perusoikeudellisia kytkentöjä. Pää tavoitteenani onkin selvittää, missä määrin ja miten työtöntä voi pyrkiä aktivoimaan kohti työelämää. Tutkimuskysymyksiäni ovat: (1) *Miten työnhaun prosessi tukee työllistymistä ja huomioi työnhakijoiden perusoikeudet? Onko työnhaun prosessi tarkoituksenmukainen?* (2) *Millaisia rajoituksia perusoikeudet asettavat aktivointitoimenpiteille?* Perusoikeuksilla tarkoitetaan tutkielmassa Suomen perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:n mukaan julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön. Samassa pykälässä säädetään kuitenkin myös yksilön vapaudesta valita ammattinsa tai elinkeinonsa. Tutkielmassa perehdytään perustuslakiin myös edellä mainitun pykälän lisäksi, pyrkimyksenä löytää perusoikeuksien kytkennät hallituksen esityksen 167/2021 vp. työttömien aktivointitoimenpiteisiin. Lisäksi tutkielmassa sivutaan aihetta ihmisoikeuksien näkökulmasta, mikä tuo tutkielmaan kansainvälisen näkökulman. Ihmisoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan muun muassa TSS-sopimusta (6/1976), Euroopan unionin perusoikeuskirjaa (2012/c326/02) sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS, 438/1990)<sup>18</sup>, joiden tarkoituksena on muun muassa ylläpitää ja edistää ihmisoikeuksia sekä perusvapauksia. Ihmisoikeuksista tutkitaan sellaisia artikloja, jotka ovat osaltaan kytkeytyneitä työttömien aktivointitoimenpiteisiin. Tarkoituksena on arvioida, pääosin välillisesti perusoikeuksien kautta, ihmisoikeuksien vaikutusta työttömien aktivointitoimenpiteille.

Tutkimuksen tarkoituksena on siis selvittää, miten ja kuinka paljon julkinen valta saa aktivoida työnhakijoita. Toisaalta tarkoituksena on myös selvittää, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia työnhakijalla on, ja miten ne on perusoikeudellisesti perusteltu. Tutkimus

---

<sup>18</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999) eli ECHR.

kulminoituu täten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon punnintaan. Tutkimus keskittyy siis siihen, toteutuuko työnhaun prosessissa ja aktivointitoimenpiteissä Suomen perustuslain (731/1999) mukaiset oikeudet ja toisaalta julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet. Epäkohtien ilmetessä pyritään selvittämään, miten epäkohdat tai ristiriidat on selitetty, ja onko perusoikeuksien rajaaminen perusteltua ja oikeudenmukaisesti toteutettua. Aihe ja sen tutkimisen merkitys kulminoituu muun muassa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain (916/2012) sekä työttömyysturvalain (1290/2002) muutoksiin, joista hallitus teki esityksen eduskunnalle (HE 167/2021 vp.) Muutoksen tarkoituksena oli muuttaa työnhakijan palveluprosessia sekä uudistaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä<sup>19</sup>. Lainsäädäntöä on edellä mainitun jälkeen muutettu edelleen ja muun muassa laki julkisesta työvoima ja yrityspalveluista on kumottu lailla työvoimapalveluiden järjestämisestä (383/2023). Kyseisten muutosten myötä, tutkimus näiden töttömiä aktivointitoimenpiteiden perusoikeuskytkennöistä on jälleen ajankohtainen.

### 1.3 Keskeiset käsitteet

Perusoikeuksilla tarkoitetaan tutkimuksessa Suomen perustuslaissa (731/1999) määritellyjä oikeuksia. Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa puolestaan TSS-sopimuksessa (6/1976), Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/c326/02) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS, 438/1990) säädettyjä oikeuksia. Perusoikeudet ovat erityisen tärkeässä asemassa, sillä perustuslain 22 §:ssä on säädetty valtion velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tutkimuksen kannalta tärkeää on täten perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tarkoitetaan sitä, että valitaan useiden tulkintavaihtoehtojen joukosta se säännös, joka parhaiten edistää perusoikeuksien ja perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista. Asiasta on säädetty myös perustuslain 106 §:ssä; mikäli lain säännös ristiriidassa, tulee etusija antaa perustuslain säännökselle.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> HE 167/2021 vp.

<sup>20</sup> Ollila, 2021, s. 50.

Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) tehtävistä on säädetty perustuslain (731/1999) 109 §:ssä. Säännöksen mukaan oikeusasiamiehen tehtävä on valvoa, että julkista tehtävää hoitavat tahot<sup>21</sup> noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi oikeusasiamiehen tulee valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoitamisessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen rooli tässä tutkimuksessa on merkittävä, sillä heidän ratkaisuitansa hyödynnetään tutkimuksessa. Tärkeää tutkimuksen kannalta on myös perustuslaissa (74 §) säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka valvoo myös perustuslainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa erinäisten asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä hyödynnetään tutkimuksessa, kun punnitaan lakien tai toimenpiteiden perusoikeudellisia kytkentöjä ja perusteluja.

Ihmisarvoista elämää ja kohtelua painotetaan erinäisissä perusoikeuksissa (PL, 731/1999). Ihmisarvon turvaamisesta säädetään perustuslain 1.2 §:ssä; Suomen valtiosäännön on turvattava ihmisarvon loukkaamattomuus. Muutamassa perustuslain säännöksessä vedotaan myös ihmisarvon turvaamiseen; tärkein tutkimuksen kannalta on 19.1 §, jossa säädetään kaikkien oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon silloin, kun yksilö ei itse pysty turvaamaan ihmisarvoista elämäänsä. Ihmisarvo käsitteenä sisältää suuren määrän oikeuksia ja sitä on turvattava, mutta sitä ei ole yksiselitteisesti laissa määritelty eikä sillä itsessään ole varsinaista sisältöä<sup>22</sup>. Stix-Hackl:n mukaan ihmisarvo on oikeudellisesti vaikein oikeudellinen käsite ymmärtää. Hän antoi kuitenkin ehdotuksensa, kuinka ihmisarvo käsitteenä tulisi käsittää. Ihmisarvo on Stix-Hackl:n mukaan ylin kunnioitus ja arvo, joka ihmiselle tulee antaa ihmisyyden vuoksi. Ihminen on ihmisoikeuksien perusta ja ihmisoikeuksien lähtökohta ja painopiste on ihmisarvo. Ajatus kaikkien yhdenvertaisuudesta on myös osa ihmisarvoa; kaikille kuuluu samat oikeudet ja kaikki ovat yhtä arvokkaita. Stix-Hackl:n mukaan ihmisarvoa

---

<sup>21</sup> Julkista tehtävää hoitavia tahoja ovat muun muassa tuomioistuimet, viranomaiset, virkamiehet sekä julkisyhteisöjen työntekijät (PL 731/1999, 109 §).

<sup>22</sup> Nieminen, 2005, s. 54.

ilmentävät ihmisoikeudet, sillä niillä toteutetaan ja suojellaan ihmisarvoa. Hän pohti kuitenkin, onko ihmisarvo yleinen periaate, arvottamisperiaate vai itsenäinen perusoikeus, johon tulisi vedota.<sup>23</sup> Ihmisarvo on siis hyvin laaja käsite, johon sisältyy paljon erilaisia tulkinnallisia asioita. Käsitteen laajuus ja epämääräisyys on kuitenkin ongelmallinen ja voi saattaa sen merkityksettömäksi, mikäli sitä käytetään retorisenä vakuuttamisen keinona ilman varsinaista sisältöä ja perusteluita<sup>24</sup>. Ihmisarvon käsite on lisäksi haasteellinen muun muassa siksi, että siihen sisältyy ihmisyyden käsite, joka voi ajoittain olla myös vaikea määritellä. Niemi vertaa ihmisarvon käsitettä autonomiaan. Autonomialla tarkoitetaan tässä tapauksessa ihmisen omaa toimintaa, ajattelua ja vastuuta itsestään. Niemien mukaan autonominen ihmiskäsitys tulee ilmi esimerkiksi perustuslain 19.1 §:ssä, jossa viitataan, että jokaisen tulisi ensisijaisesti ottaa vastuu omasta toiminnasta ja vastasitten, jos yksilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja hyvinvointiin.<sup>25</sup> Tämä on tutkimuksen kannalta tärkeä huomio, sillä yksilön omaa vastuuta korostetaan muun muassa työnhaussa sekä karenssin asettamisen ehdoissa. Autonomiaa on ehdotettu paremmaksi käsitteeksi ihmisarvolle, sen tarkkuuden vuoksi, ja koska ihmisarvo ei tunnu lisäävän autonomian käsitteeseen mitään<sup>26</sup>. Toisaalta ihmisarvoa ja autonomiaa ei voi täysin rinnastaa toisiinsa, sillä ihmisarvo voi olla myös sellaisella henkilöllä, kellä ei ole kykyä autonomiaan.

Oikeusperiaatteet ovat myös merkittävässä osassa tutkimusta. Oikeusperiaatteista on säädetty muun muassa perustuslain (731/1999) pykälässä 21 ja hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Oikeusperiaatteet ovat arvoja, joiden tarkoitus näkyy kaikessa julkisen vallan toiminnassa. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpinä oikeusperiaatteina voidaan pitää muun muassa yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, kohtuullisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Yhdenvertaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia. Yhdenvertaisuuslaki vaatii viranomaiselta johdonmukaista toimintaa; ilman perusteltua syytä, oikeudellisesti

---

<sup>23</sup> Stix-Hackl, 2004, I – 9630 – 9632.

<sup>24</sup> Niemi, 2019, s. 340; Nieminen, 2005, s. 54.

<sup>25</sup> Niemi, 2019, s. 347–348.

<sup>26</sup> Macklin, 2003, s. 1419–1420.

samankaltaisia tapauksia ei voi käsitellä eri tavoin. Objektiviteettiperiaate turvaa asiallisen ja puolueettoman toiminnan viranomaisen toimesta. Merkittävä työkalu objektiviteettiperiaatteen turvaamisessa on esteellisyyssäännökset.<sup>27</sup> Kohtuullisuusperiaatteen tarkoitus on luoda toiminnalle ja toimenpiteelle kohtuulliset olosuhteet suhteutettuna asiantilaan vaikuttaviin tekijöihin; muun muassa tapauksessa KHO 2006:40 vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluiden korvaamista lähikuntiin pidettiin kohtuullisena kohtuullisuusperiaatteen mukaisesti. Noin 30 kilometrin pituista matkaa Keravalle pidettiin kohtuullisena muun muassa sen vuoksi, että Helsingistä on tavanomaista kulkea töihin lähikuntiin. Kuntien koko vaikuttaa myös matkojen pituuteen, minkä vuoksi ”lähikuntia” ei voitu yksiselitteisesti katsoa rajoittavaksi tekijäksi eikä perusteluksi kuljetuspalveluiden järjestämisvelvollisuuden välttämiseksi. Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaiselta oikeasuhteista toimintaa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytettävät toimenpiteet on mitoitettava sopusuhtaisesti, niin että pienimmällä mahdollisella toiminnalla saavutetaan tarvittava vaikutus.<sup>28</sup>

#### 1.4 Tutkimusmenetelmä ja lähteet

Työttömien aktivointitoimenpiteistä löytyy kohtalaisesti tutkimusta sekä oikeuskäytäntöä – onhan se yhteiskunnallisesti hyvin merkittävä aihe. Sen vaikutukset ovat laajat ja ne ulottuvat valtiontaloudesta yksilöiden sekä sitä kautta yhteisöjen hyvinvointiin. Marja Pajukoski on käsitellyt aihetta lukuisissa erinäisissä artikkeleissa, minkä vuoksi aion hyödyntää hänen asiantuntemustaan omassa tutkielmassani. Lisäksi tulen käsittelemään säädöksiä, kuten lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), eli JTYPL, vaikka se onkin jo kumottu lailla työvoimapalveluiden järjestämisestä (383/2023), jota käsitellään myös. Oleellisessa roolissa tutkimuksen kannalta ovat myös työttömyysturvalaki, eli TTL, (1290/2002), laki työllistymistä edistävästä kuntakokeilusta (1269/2020), laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) ja laki

---

<sup>27</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 44–46.

<sup>28</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 4; KHO 2023:34.

kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)<sup>29</sup>. Virallislähteet ovat myös suuressa osassa tutkielmani lähteistä, kuten hallituksen esitykset, muun muassa HE 167/2021 vp. koskien työnhakijan palveluprosessia ja työttömyysetuuden säilyttämisen edellytyksiä<sup>30</sup> sekä päivitetystä laista tehty hallituksen esitys 207/2022 vp. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat relevantteja lähteitä tutkimuksen kannalta. Oikeuslähteinä käytän tutkielmassani siis säädöksiä, virallislähteitä, kirjallisuutta, oikeuskäytäntöä sekä muita tutkielmaani täydentäviä artikkeleita.

Tutkielmani on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Hirvosen mukaan lainoppi vastaa kysymykseen, mitä oikeus on. Lainopin mukaan oikeus on voimassa olevaa, velvoittavaa oikeutta. Sen tehtävänä ovat tulkinta ja systematisointi, eli tässä tapauksessa lakien ja muiden oikeuslähteiden yhdistelemistä ja uudelleenjärjestelemistä, jotta voidaan helpommin tulkita sitä, mikä merkitys näillä aineistoilla tutkielmassa on.<sup>31</sup> Kolehmaisella lainoppi vaatii käyttäjältään metodin tuntemusta; lainoppi ei niinkään vastaa johtopäätöksistä, vaan tavoista, joilla niihin on päästy. Näin ollen, lainopin korrekta käyttö on ratkaisuihin johtava oikeanlainen tieteellisesti hyväksytty perustelemistapa.<sup>32</sup> Yksinkertaisimmillaan lainoppi ohjaa sitä, miten lakia tulee tulkita jossain tietyssä tilanteessa<sup>33</sup>, täten lainoppi sopii tutkielmaani, sillä tarkoitukseni on tulkita, miten perustuslaki toteutuu aktivointitoimenpiteissä. Tutkielman tarkoituksena on tulkinnan lisäksi myös osaltaan pyrkiä löytämään mahdolliset epäkohdat aktivointitoimenpiteiden sekä perusoikeuskytkentöjen väliltä, mikä soveltuu Kolehmaisella lainopilliseen tutkimustyöhön, jossa huomataan uusia relevantteja oikeusongelmia<sup>34</sup>. Löytyi oikeusongelmia tai ei – metodina lainoppi mahdollistaa niiden löytämisen, mikä edesauttaa tutkielman tekoa sekä lisää uskottavuutta tutkielmaan.

---

<sup>29</sup> Kuntakokeilua koskevan lain voimassaolo on päättynyt 31.12.2024. Monialaisesta yhteispalvelusta annettu laki on kumottu lailla 383/2023, laki 1369/2014 on kuitenkin oleellinen siltä osin, kun se ei ole muutunut.

<sup>30</sup> HE 167/2021 vp.

<sup>31</sup> Hirvonen, 2011, s. 22–25; Niemi, 2022, s. 1211.

<sup>32</sup> Kolehmainen, 2015, s. 8.

<sup>33</sup> Rautiainen & muut, 2023, s. 7–8.

<sup>34</sup> Kolehmainen, 2015, s. 4.

## 1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkielman aiheena on työllisyyttä edistävät toimet eli työttömien aktivointitoimenpiteet ja niiden perusoikeuskytkennät sekä sivuavasti ihmisoikeuskytkennät. Edellä mainittujen asioiden keskinäisten suhteiden käsittelyyn luodaan mahdollisimman kattava teoriakehyksen. Teoriakehys muotoutuu siten, että selvitetään työnhaun pääpiirteet, työnhaun prosessin ja työnhaun erinäisiä skenaarioita. Nämä vaiheet tulee tutkia tarkkaan, jotta kytkennät perusoikeuksiin pystytään osoittamaan. Työnhakuun liittyvien seikkojen lisäksi tuodaan ilmi keskeisimmät perusoikeudet ja ihmisoikeudet. Näiden oikeuksien tuntemus laajentaa osaltaan sitä teoriakehystä, jota tutkielmassa muodostetaan seuraavia lukuja silmällä pitäen. Tutkimuksesta on rajattu pois hallituksen esityksessä (167/2021) esitetty toimenpide kotoutuminen. Kotoutuminen rajautui tutkimuksesta, sillä perusteella, että se koskee vain tiettyä erityistä asiakasryhmää. Tutkimuksesta on rajattu pois myös oikeusturvan käsittely. Ihmisoikeuksiakin käsitellään vain pintapuolisesti suhteessa perusoikeuksiin.

Tutkielman toisessa luvussa käsitellään työnhaun prosessia; yleisesti työnhakua, sitä koskevaa sääntelyä sekä työllistymissuunnitelmaa. Yksi tutkimuskysymys, onko työnhaun prosessi tarkoituksenmukainen, tulee myös tutkittavaksi tutkimuksen toisessa luvussa. Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan tutkimuksessa sitä, palveleeko työnhaun prosessi työttömän työnhakijan työllistymistä tosiasiallisesti ja toteutuuko siinä työnhakijan perusoikeudet. Tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan muun muassa perusoikeuskirjallisuuden, vastikkeellisuuskeskusteluiden sekä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Toisen luvun päätteeksi vedetään yhteen tarkoituksenmukaisuuden sekä perusoikeuksien toteutuminen työnhaun prosessissa.

Kolmannessa luvussa käsitellään perustuslain mukaisia oikeuksia ja perusoikeuksien rajaamisen perusteluja sekä tutkielman kannalta keskeisimpiä ihmisoikeuksia. Perusoikeuksien rajaamisen perusteet on myös tärkeää tuntea, sillä aktivointitoimenpiteitä on voitu luoda perusoikeuksia rajoittamalla ja täten perusoikeuksien rajoittamisperusteet

ovat merkittävässä roolissa, kun pohditaan, onko toimenpide oikeudenmukainen. Näiden jälkeen kolmannessa luvussa käsitellään tutkimuksen rajauksen mukaisia hallituksen esityksen 167/2021 vp. aktivointitoimenpiteitä, joita ovat työnhakuvelvollisuus, työllisyyden edistämisen kuntakokeilu, monialainen yhteispalvelu ja kuntouttava työtoiminta. Lopuksi käsitellään työttömyysturvaa. Työttömyysturvan alakappaleissa käsitellään moitittavaa menettelyä ja niistä seuraavia sanktioita sekä päteviä syitä muun muassa työstä kieltäytymiselle tai työstä irtisanoutumiselle. Kolmannen luvun tarkoituksena onkin löytää kytkentöjä ja mahdollisia ristiriitoja perusoikeuksien ja aktivointitoimenpiteiden väliltä. Myös kolmannen luvun päätteeksi kootaan yhteen löydökset aktivointitoimenpiteiden ja perusoikeuksien välillä.

Viimeisessä luvussa esitellään johtopäätökset siitä, onko työnhaun prosessi tarkoituksenmukainen työllistymisen kannalta ja huomioiko se perusoikeudet sekä miten perusoikeudet rajoittavat aktivointitoimenpiteitä. Johtopäätökset kappaleessa vastataan siis tutkimuksen johdannossa esitettyyn tutkimusongelmaan sekä tutkimuskysymyksiin. Tämän lukuun on laadittu myös tuloksia havainnollistava kuvio. Johtopäätösten jälkeen tuodaan vielä esille suosituksia jatkotutkimukseen.

## 2 Työhaun prosessi

Hallitus esitti eduskunnalle ehdotuksen, jonka tavoitteena oli muun muassa uudistaa työttömien palveluprosesseja työllistymisen nopeuttamiseksi, helpottaa määräaikaisten työsuhteiden aloittamista, kannustaa hakemaan työtä, ja muovata työttömyysturvajärjestelmää siten, että työnhakijan velvollisuudet sekä oikeudet olisivat tasapainossa. Hallituksen esityksessä tavoiteltiin täten muun muassa työllistymissuunnitelman henkilökohtaistamista, jotta se olisi kohtuullinen ja toteutettavissa jokaisen työnhakijan kohdalla.<sup>35</sup> Myös Pajukoski on kiinnittänyt asiaan huomiota ilmaisemalla, ettei velvoitteita tulisi asettaa, mikäli ne eivät ole kohtuullisia tai toteuttamiskelpoisia.<sup>36</sup>

Työhaun prosessi koostuu monesta eri osa-alueesta. Tässä tutkielmassa keskitytään siihen prosessiin, joka on tuotu ilmi hallituksen esityksessä 167/2021. Työhaun prosessiin on määritelty melko tarkat ohjeet siitä, kuinka työttömän työnhakijan<sup>37</sup> on toimittava säilyttääkseen toimeentulonsa ja välttääkseen karenssin. Tämä aihe pohjautuu oikeuden ja velvollisuuden punnintaan, minkä vuoksi prosessia tarkastellaankin seuraavaksi perusoikeuksien näkökulmasta. Työhaun prosessin keskeinen tarkoitus on saada työnhakijoita aktivoitua niin, että työkykyiset kansalaiset saataisiin työllistettyä työkykyänsä vastaaviin työtehtäviin. On sekä kansalaisen että julkisen vallan etu, että ihminen pystyy itse huolehtimaan itsestään ja hyödyntämään oikeuksia, jotka hänelle on oikeusjärjestyksessä turvattu<sup>38</sup>. Tarkoitus ei täten ole työllistää jokaista väkinäisesti niin, että työnantajan ja työntekijän tarpeet eivät kohtaa. Työhaun prosessissa onkin tarkoituksena kertoittaa työnhakijan tilanne. Prosessissa selvitetään muun muassa työnhakijan mahdolliset haasteet, työmarkkinatilanne sekä esimerkiksi koulutus ja osaaminen. Työnhaku ja

---

<sup>35</sup> HE 167/2021 vp, s. 4.

<sup>36</sup> Pajukoski, 2013a, s. 3.

<sup>37</sup> Tässä tutkimuksessa käytetään käsitteitä työtön työnhakija, työtön ja työnhakija. Varsinaisten käsitteiden merkityserot eivät näy tutkimuksessa, vaan kaikilla edellä mainituilla termeillä tarkoitetaan samaa, eli työtöntä työnhakijaa.

<sup>38</sup> Hakalehto-Wainio, 2012, s. 131.

työllistymissuunnitelma eivät nimensä mukaisesti tarkoita kuitenkaan pelkästään työnhakua, vaan myös työllistymistä tukevaa toimintaa kuten kouluttautumista.

Huolestuttavaa työnhauksen prosessissa on se, että oikeusasiamies on maininnut hyvän hallinnon periaatteiden nousevan negatiivisesti esille työnhakijoiden palveluprosessissa<sup>39</sup>. Tarkoituksena tässä kappaleessa onkin selvittää, onko työnhakuprosessi tarkoituksenmukainen, tukeeko se tosiasiallisesti työllistymistä, ja huomioiko se työnhakijan perusoikeudet. Lisäksi tarkoituksena on tutkia suhteellisuusperiaatteen toteutumista – voisiko tavoitteisiin päästä vähemmällä intensiteetillä tai muilla keinoilla kuin asetetuilla aktiivointitoimenpiteillä. Työnhauksen prosessin tarkoituksenmukaisuus perustuu siihen, miten hyvin prosessilla saadaan työllistettyä työttömiä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tavoiteltuun tulokseen tulee päästä minimipanostuksella. Toisin sanoen toimenpiteiden tulee olla mitoitettu siten, että vain haluttu tavoite saavutetaan.<sup>40</sup>

Sosiaaliturvan ansaitseminen ja vastikkeellisuus ovat aiheita, jotka ovat lisääntyneet keskusteluissa. Vastikkeellisuudella tarkoitetaan sitä, että saadaksesen jotain, esimerkiksi palvelua tai etuuden, tulee osapuolen toimia määritellyllä tavalla vastavuoroisesti. Osapuolelta odotetaan aktiivista panosta ansaitakseen esimerkiksi sosiaaliturvan. Aktiivinen osallistuminen ei kuitenkaan edesauta esimerkiksi korkeamman etuuden saavuttamisessa. Vastavuoroisesti toimenpiteiden tai palveluihin osallistumisen laiminlyönti laskee etuuden määrää. Ongelman ydin on siinä, että muun muassa työnhakijoilta vaaditaan toimia saavuttaakseen sellaisia oikeuksia, jotka heille kuuluu perusoikeuksina ilman aktiivisuutta. Sosiaaliturvan ansaitseminen eroaa vielä muusta vastikkeellisuuskeskustelusta ja saamisedellytyksistä siten, että edellytetyn toiminnan ja etuuden välinen suhde ei ole välittömästi sidoksissa keskenään.<sup>41</sup> Kielteiset seuraamukset ovat lainsäädännössä käytettyjä keinoja tehostaa toimeentulotuen vastikkeellisuutta. Seuraamuksia on porrastettu; laiminlyöntien seurauksena toimeentulotuen perusosaa alennetaan ja jatkuvien

---

<sup>39</sup> EOAK/7698/2021, s. 2.

<sup>40</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 4; KHO 2023:34.

<sup>41</sup> Arajärvi, 2011, s. 49–51.

laiminlyöntien seurauksena perusosaa alennetaan edelleen – enintään kuitenkin 40 %. Perusosan alentaminen tulisi aina toteutua kohtuullisuusperiaatteen mukaisesti eikä se saisi koskaan vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä (laki toimeentulotuesta, 1412/1997, 10.3 §)<sup>42</sup>. Perustusvaliokunnan lausunnossa 31/1997 vp. todetaan, että lainsäätäjän velvollisuus on järjestää toimeentulotukijärjestelmää koskeva lainsäädäntö siten, että henkilöille turvataan realistinen mahdollisuus saavuttaa oikeutensa<sup>43</sup>. Suomi on saanut riittämättömästä toimeentulotuen tasosta huomautuksia Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitealta<sup>44</sup>, joten kohtuullisuusperiaate sekä ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ei ole aina turvattu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kuitenkin ottanut kantaa vastikkeellisuuskeskusteluun siten, että sosiaaliavustukseen liittyvä vastikkeellisuus ei riko sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) 13 artiklaa, kunhan kohtuullisuus sekä suhteellisuus on otettu huomioon, ja ratkaisut yksilöille ovat kestäviä. Toimeentulon alentaminen on hyväksyttävää, mikäli yksilö ei jää täysin vaille toimeentuloa ja hänellä on valitusmahdollisuus. Suomessa nämä ehdot toteutuvat, joten toimeentulon alentaminen ei riko 13 artiklaa.<sup>45</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuodaan kuitenkin ilmi, että hallituksen esityksessä 207/2022 vp. ehdotettiin muutoksenhakukieltoa. Muutoksenhakukielto sisältäisi 1. lakiehdotuksen mukaan pykälän 147 §, jossa säädettäisiin, että työllistymissuunnitelmaan ei saisi hakea oikaisua eikä siitä saisi valittaa.<sup>46</sup> Tämä olisi edellä mainitun 13 artiklan vastaista toimintaa. Tätä pykälää ei kuitenkaan olla saatettu voimaan. Huomionarvoista on myös se, että kannanotossa ei mainita artiklojen toteutumista vaan ainoastaan sitä, että nämä toimet eivät riko artikloja.

## 2.1 Työhausta yleisesti

Työnhakijalla tarkoitetaan henkilöasiakasta, joka on rekisteröity työnhakijaksi valtakunnalliseen tietovarantoon, ja joka on pitänyt voimassa työnhakunsa. Työnhakija voi olla

---

<sup>42</sup> Kotkas & muut, 2023, s. 40.

<sup>43</sup> PeVL 31/1997 vp, s. 3.

<sup>44</sup> Valtioneuvosto, 2023.

<sup>45</sup> Kotkas & muut, 2023, s. 41–42.

<sup>46</sup> PeVL 90/2022 vp, s. 4.

myös työtön tai työttömyysuhan alainen. Työttömyysuhan alainen henkilö on 3 §:n mukaan muun muassa sellainen, joka ei ole työtön, mutta vaarassa jäädä työttömäksi kahden viikon kuluessa. Työtön määritellään siten, että henkilö ei ole työsuhteessa lainkaan, hänet on kokonaan lomautettu, hänen vähimmäistyöskentelyaikansa on alle neljä tuntia viikossa tai työsopimuksessa sovittu vähimmäistuntimäärä on alle neljä tuntia viikossa, vaikka työskentelisi enemmän.<sup>47</sup> Lisäksi työttömäksi luetaan henkilö, joka ei ole päätoiminen yrittäjä tai pysty työllistämään itseään yhdenjaksoisesti yli kahdeksi viikoksi. Päätoimisia opiskelijoita ei katsota julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain eli JTYPL (916/2012) 3 §:n mukaan työttömiksi, toisin kuin sellaisia opiskelijoita, joilla on oikeus työttömyysetuuteen, koska he ovat työskennelleet vakituisesti opintojensa aikana, sen haittaamatta opintojen etenemistä<sup>48</sup>. Työtön työnhakija on puolestaan nimensä mukaisesti työtön, yli 17-vuotias, mutta alle 65-vuotias, työkykyinen ja työmarkkinoilla – eli ei ole estynyt olemasta työmarkkinoilla työttömyysturvalain säätämällä perusteilla, ei aseta rajoituksia itselleen, joiden vuoksi estyisi vastaanottamasta työtä, ei ole päätoiminen opiskelija tai eronnut työstä tai koulutuksesta<sup>49</sup>.

Nollatuntisopimukset ovat esimerkki työsopimuksista, joissa työmääräksi on sovittu alle neljä tuntia. Nollatuntisopimukselliset työntekijät voivat siis tehdä töitä 0–40<sup>50</sup> tuntia viikossa, ja olla kuitenkin määriteltynä työttömäksi. Nollatuntisopimukselliset henkilöt määritellään työttömyysturvan näkökulmasta osa-aikatyöntekijöiksi<sup>51</sup>. Työttömäksi määrittely tukee osaltaan työntekijän perusoikeutta sosiaaliturvaan (Suomen perustuslaki, 731/1999, 19 §) siten, että työntekijän on mahdollista saada taloudellista tukea, mikäli työllä ansaittu korvaus ei turvaa tämän toimeentuloa. Nollatuntisopimuksellisten henkilöiden määrittely työttömiksi toteuttaa toisaalta myös perustuslain 18.2 §:ää, jossa

---

<sup>47</sup> Arajärvi. 2011, s. 258.

<sup>48</sup> HE 134/2012 vp, s. 7.

<sup>49</sup> Arajärvi, 2011, s. 258.

<sup>50</sup> 40 tuntia viikossa on työaikalain 5.1 §:ssä (872/2019) määritelty maksimi työaika viikon aikana. Työaikalain 11 §:n mukaan on kuitenkin mahdollista työskennellä 48 tuntia viikossa työnantajan sekä työntekijän välisen sopimuksen mukaan, kunhan viikoittainen säännöllinen työaika tasoittuu enintään neljän kuukauden ajanjaksolla.

<sup>51</sup> Työttömyysturvalain (1290/2002) 5 §:n mukaan osa-aikatyö tarkoittaa työsuhteessa tehtyä työtä, kun työaika on enimmillään 80 prosenttia kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta.

säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä sekä 19.1 §:ää, jonka tarkoituksena on turvata välttämätön toimeentulo heille, jotka eivät pysty sitä itse hankkimaan. Edellä mainittuja perusoikeuksia toteutetaan sekä edistetään nollatuntisopimuksellisten henkilöiden työttömiksi määrittelyllä siten, että toimeentulo turvataan suhteessa työtunteihin. Toisin sanoen nollatuntisopimuksellisia pyritään kannustamaan osaikaiseen tai kokoaikaiseen työsopimukseen, jolloin työttömän status poistuu eikä työnhakuvelvollisuus koske heitä toimeentulon näkökulmasta. Toisaalta, mikäli nollatuntisopimuksellinen henkilö ei saa osa- tai kokoaikaista työsopimusta, turvataan hänen toimeentulonsa epävarman työsopimuksen alaisena. Näin ollen näitä työntekijöitä ei kannusteta työskentelemään nollatuntisopimuksella pieniä määriä viikossa, vaikka toimeentulo turvataankin, koska voimaan astuu täten työnhakuvelvollisuus<sup>52</sup>.

### **2.1.1 Työhaun käynnistyminen ja päättyminen**

Työnhaku henkilöasiakkaalla alkaa sinä päivänä, kun hän sitä pyytää, joko verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa. Työnhakijat ohjataan palvelutarpeen arviointiin, jos työttömyysajan ei odoteta päättyvän kolmen kuukauden kuluessa esimerkiksi armeijaan lähtemisen eikä työn tai opintojen alkamisen vuoksi.<sup>53</sup> Jotta asiakas rekisteröidään työnhakijaksi, tulee hänen antaa JTYPL (916/2012) 1 §:n mukaan tarpeellisiksi katsotut tiedot työ- ja koulutustaustastaan sekä osaamisestaan. Lisäksi asiakkaan tulee ilmoittaa oikeelliset yhteystietonsa, ja suorittaa palveluprosessin edellyttämät toimet. Työnhaku päättyy JTYPL 2 §:n mukaan, mikäli työnhakija ei halua pitää voimassa työnhakuaan tai uusi sen voimassaoloa määräaikaan mennessä, 1 §:n mukaisia tietoja ei toimiteta ajallaan tai hän laiminlyö toistuvasti 12 kuukauden tarkastelujaksolla TE-palveluiden kanssa sovittuja toimenpiteitä. Toistuvalla laiminlyönnillä ei löydy tarkkaa määritelmää hallituksen esityksestä eikä JTYPL:sta, jossa asiasta säädetään; on siis epäselvää, kuinka monta kertaa ”toistuvasti” tosiasiallisesti tarkoittaa. Toistuvuuden käsitteen epätarkkuus on riski yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslain (731/1999) 6

---

<sup>52</sup> Työnhakuvelvollisuus määritellään, ja sitä käsitellään, luvussa 3.2.

<sup>53</sup> HE 167/2021 vp, s. 5.

§:ssä on säädetty oikeudesta yhdenvertaisuuteen. 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 6.2 §:ssä säädetään siitä, että ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Epätarkka määritelmä toistuvuudelle luo riskin silloin, kun työnhaku päätetään toistuvien laiminlyöntien perusteella. Mikäli toistuvuus olisi johdettavissa esimerkiksi oikeuskäytännöstä, mahdollistaisi se yhdenvertaisen tarkastelun toistuvalla käytöksellä. Mikäli jokin lukumäärä pystyttäisiin oikeuskäytännöstä johtamaan, olisi silloin järkevää säätää asiasta suoraan laissa, jolloin riski yhdenvertaisuuden perusoikeuden toteutumattomuudelle poistuisi. Koska lukumäärää ei olla säädetty, variaatiot ovat mahdollisia ja riski olemassa.

Karenssi eli korvaukseton määräaika, toisin sanoin työttömyysetuuden väliaikainen lakkauttaminen, on sanktio, joka työnhakijalle asetetaan, mikäli tämä on laiminlyönyt työnhakuvelvoitettaan tai sovittuja tapaamisia – tarkoituksena aktivoida työttömiä työnhakijoita.<sup>54</sup> Karenssi asetetaan siis samoin perustein kuin työnhaku päätetään ja työttömyysetuus lakkautetaan. Työnhakijan oikeudesta perustuslaissa lainsäätäjän tarkoittamaan sosiaaliturvaan (perustuslaki 731/1999, 19 §) tulee täten vastikkeellista. Sosiaaliturva on perusoikeus, joka on turvattu Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:ssä. Perustuslain 19.1 §:ssä säädetään, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän toisessa momentissa säädetään, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden aikana. On kuitenkin huomioitava suhde perustuslaissa säädettyyn 18 §:n toiseen momenttiin, jossa säädetään niin, että julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Toisaalta samassa momentissa mainitaan, että julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Täten perustuslakien välillä on ristiriitaa, joka tulisi ratkaista esimerkiksi oikeuskollisionormien avulla. Mikäli toimeentulon hankkiminen itse on mahdollista, ei toimeentulon alentaminen ole perustuslakivaliokunnan mukaan ristiriidassa oikeuden sosiaaliturvaan kanssa. Toimeentulon hankkimisen mahdottomuus puolestaan

---

<sup>54</sup> HE 167/2021 vp, s. 4.

aiheuttaisi ristiriidan perustuslain 19.1 §:n kanssa.<sup>55</sup> Huomioitavaa on myös se, että mikäli yhdenvertaisuus ei ole toteutunut toistuvuuden määrittelyssä, asetetaan myös karrensi epäoikeudenmukaisesti ja näin ollen käsillä on kompleksinen ongelma, kun myös oikeus sosiaaliturvaan kärsii.

### **2.1.2 Alkuhaastattelu ja työllistymissuunnitelma**

Palveluprosessin käynnistyttyä, työnhakijalle tulee JTYPL (916/2012) 5 §:n mukaan sopia alkuhaastattelu viiden päivän kuluessa työhaun käynnistymisestä, pois lukien tilanne, jossa työnhakijalle järjestetään täydentävä työnhakukeskustelu ensin. Tällöin alkuhaastattelu järjestetään pikimmiten täydentävän työnhakukeskustelun jälkeen. Alkuhaastatteluun sisältyy palvelutarpeen arviointi sekä työllistymissuunnitelman laatiminen. Alkuhaastattelun tarkoituksena on nopeuttaa työnhakijoiden työllistymistä saamalla työnhakija hetimiten ohjattua tarvittaviin palveluihin ja velvoittamalla työnhakijaa hakemaan työmahdollisuuksia – työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Vastikkeellisuuskysymys esiintyy tässä samoin, kuin luvussa 2. Tämä on kuitenkin hyödyllistä, sillä näin menetellen työnhakijaa informoidaan alusta lähtien, henkilökohtaisesti, tämän oikeuksista ja velvoitteista. Työhaun voimassaollessa työnhakijalle järjestetään työnhakukeskusteluja sekä täydentäviä työnhakukeskusteluja; näiden avulla kartoitetaan tilannetta ja työllistymissuunnitelman toteutumista sekä muutoksen tarvetta. Keskeisenä tarkoituksena työnhakukeskusteluissa olisi työhaun tukeminen ja työnvälitys.<sup>56</sup> Vaikka teoriassa haastattelu ja työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkastaminen noudattaa perusoikeuksissa mainittua 18.2 §, on oikeusasiamiehelle kuitenkin tullut kanteluja edellä mainittujen toimenpiteiden toteuttamattomuudesta määräajassa. Selvityksissä, sen aikaiset, TE-toimistot ovat perustelleet määräajan ylittymistä asiakaspalvelun ruuhkautumiseen ja rajallisiin henkilöstöresursseihin. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että kyseisiä syitä ei hyväksytä vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan määräaikojen

---

<sup>55</sup> PeVL 20/1998 vp, s. 3.

<sup>56</sup> HE 167/2021 vp, s. 14–16.

ylittymisiin.<sup>57</sup> Tämä rikkoo perustuslain 21.1 §:ää, jonka mukaan asia tulee saada käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä viranomaisessa.

Työllistymissuunnitelma laaditaan yhdessä työnhakijan kanssa. Tämä on positiivista perusoikeuksien näkökulmasta, koska hyvä hallinto (PL, 731/1999, 21 §) toteutuu hallintolain (434/2003) mukaisesti muun muassa pykälän 34 § näkökulmasta<sup>58</sup>. Hallintolain 34 §:ssä säädetään, että asianosaiselle on annettava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selitys asioihin, jotka saattavat vaikuttaa asian käsittelyyn. Työllistymissuunnitelmaan kirjataan työnhakijan omat tavoitteet liittyen työhön tai koulutukseen. Lisäksi suunnitelman tulee sisältää henkilökohtainen työnhakuvelvoite ja mahdolliset palvelut, kuten koulutus. Tämän lisäksi työllistymissuunnitelmaan voidaan kirjata muun muassa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on selvittää työnhakijan työkyky ja terveydentila sekä parantaa näitä.<sup>59</sup> Työnhakijaa voidaan myös pyytää laatimaan itse ehdotus työllisyysuunnitelmaksensa. Työllistymissuunnitelmalla voidaan tukea työnhakijan työnhakua sekä työllistymistä paremmin. Lisäksi työllistymissuunnitelman avulla pystytään seuraamaan, kuinka työnhakija menettelee, ja onko menettelyssä jotain moitittavaa. Mikäli toiminta on joltain osin moitteellista, JTYPL 15 §:n mukaisesti, työnhakijalle lähetetään muistutus; menettelyn moitittavuuden jatkuessa asetetaan karenssi ja toistuvien laiminlyöntien jälkeen voidaan jopa päättää työnhaun voimassaolo. Muistutuksen tarkoituksena on varmistaa, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee menetellä säilyttääkseen työttömyysetuutensa. Muistutuksella itsessään ei kuitenkaan ole vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>60</sup> Toisaalta työnhakijalla on oikeus saada muistutus ennen kuin hänelle asetetaan karenssi, joten se on osaltaan lisännyt työnhakijalle oikeuden. Tapauksessa EOAK/4112/2021 apulaisoikeusasiamies perustelee muistutuksen olevan hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaista toimintaa - neuvontaa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan muistutuksen antaminen on erittäin tärkeää hyvän hallinnon perusteiden

---

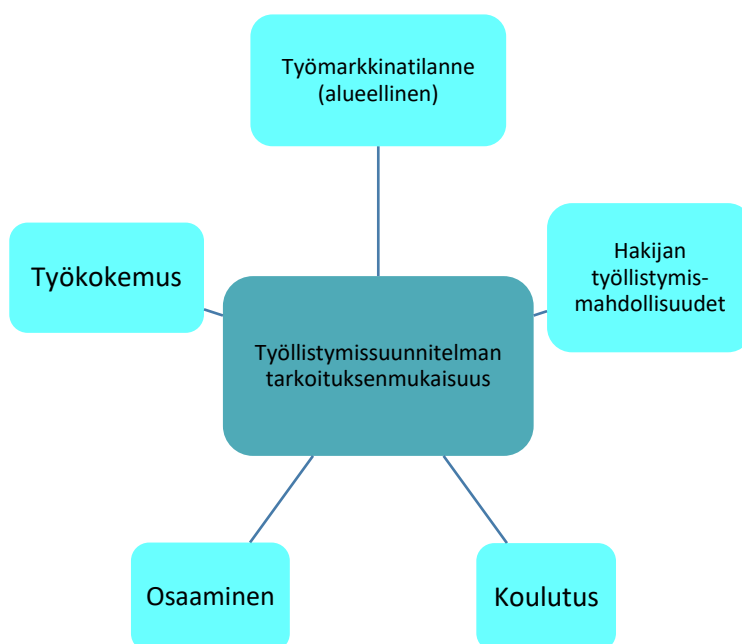
<sup>57</sup> EOAK/4112/2021, s. 3; EOAK/1640/2020, s. 1–2.

<sup>58</sup> Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi hyvän hallinnon takeet turvattuna.

<sup>59</sup> Arajärvi, 2011, s. 261; HE 167/2021 vp, s. 4.

<sup>60</sup> HE 167/2021 vp, s. 4, 7, 18, 55-56.

oikeanlaisena menettelyn turvaamisessa. Muistutus velvoittaa täten myös viranomaista eikä jää ainoastaan työnhakijan vastuulle.<sup>61</sup> Näin ollen toteutetaan jälleen julkisen vallan velvoitetta edistää työllisyyttä (PL, 731/1999, 18.2 §). Työllistymissuunnitelman ollessa tarkoituksenmukainen, auttaa se tehokkaammin työnhakijaa työllistymään, ja siksi nämä osatekijät tulisivat olla todenmukaiset ja perusteelliset jokaisessa työllistymissuunnitelmassa. On tärkeää, että työllistymissuunnitelma tehdään työnhakijan itsensä ja hänen asuinalueensa asettamilla ehdoilla, jotta työllistyminen olisi mahdollista. Työllistymissuunnitelma on tarkoituksenmukainen silloin, kun siinä on huomioitu työnhaussa oleelliset osatekijät kuten alueen työmarkkinatilanne ja hakijan työllistymismahdollisuudet, työkokemus, osaaminen ja koulutus<sup>62</sup>. Jotta odotukset työllistymistä kohtaan olisivat realistiset, tulee nämä osatekijät ottaa huomioon työllistymissuunnitelmassa. Osatekijät on esitelty kuviossa 1.



**Kuvio 1** Työllistymissuunnitelman tarkoituksenmukaisuus.

<sup>61</sup> EOAK 4112/2021, s. 3-4.

<sup>62</sup> HE 167/2021 vp, s. 12.

Tapauksessa EOAK/4012/2019 kantelija oli toiminut aktiivisesti sekä omatoimisesti hakenut työtä ja osallistunut muihin työllistämistä edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin onnistumatta kuitenkaan työllistymään pysyvästi. Kantelijan työllistymissuunnitelmaa ei ollut tarkistettu vuoden 2018 syksyllä eikä 2019 vuoden keväällä. TE-toimiston selvityksissä perusteltiin laiminlyöntiä kiireellä. TE-toimisto on toiminut JTYPL:n säännösten vastaisesti useaan otteeseen monen vuoden aikana perustellen aina henkilöstöressurssipuulaan. Myös tapauksessa EOAK/3581/2017 on eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan aiemmin laiminlyöty JTYPL:n säännöksiä haastattelujen ja työllistymissuunnitelman päivittämisen osalta.<sup>63</sup> Oikeusasiamies pyysi TE-toimistoa kiinnittämään erityistä huomiota määräaikojen noudattamiseen, mutta myös tapauksessa EOAK/7698/2021 havaittiin samanlaisia ongelmia.<sup>64</sup> Samanlaisia laiminlyöntejä on tapahtunut siis useamman kerran ainakin vuosien 2017-2021 aikana. Tapaus osoittaa sen, että hyvä hallinto ei toteudu perustuslain 21 § :n mukaisesti riittävällä tasolla TE-palveluissa. Vaikka henkilöstöressurssipuula ja kiire ovat varmasti oikeita syitä toimenpiteiden laiminlyömiselle – on asiaan puuttuttava perusoikeuksien vaatimalla tavalla.

### 2.1.3 Työnvälitys

Työnvälitys on työ- ja elinkeinopalveluiden yksi päätehtävistä. Työnvälityksellä tarkoitetaan tilannetta, jossa saatetaan kysyntä ja tarjonta kohtaamaan, jotta työpaikat saataisiin täytettyä ja työnhakijat työllistettyä mahdollisimman nopeasti. Työnvälitys pohjautuu vapaaseen valintaan sekä sopimusvapauteen<sup>65</sup> eli työnantajan ja työntekijän väliseen vapauteen tehdä sen sisältöinen sopimus, jollaisen asianomaiset tahtovat sopia.<sup>66</sup> JTYPL (916/2012) 2 §:ssä säädetään siten, että TE-toimiston on vietävä työnantajalle näytettäväksi sellaisia työnhakijaehdokkaita, jotka täyttävät yhdessä työnantajan kanssa sovitut kriteerit. Lisäksi työ- ja elinkeinopalveluiden tulee tarjota työnhakijoille sellaisia työpaikkoja, joita kohtaan työnhakija on osoittanut kiinnostusta tai ilmoittanut häneltä löytyvän

---

<sup>63</sup> EOAK/4012/2019, s. 1–2.

<sup>64</sup> EOAK/4012/2019, s. 1–2.

<sup>65</sup> Hidén, 2016.

<sup>66</sup> HE 167/2021 vp, s. 8.

teoreettista tai käytännön osaamista. Näiden lisäksi TE-palvelut arvioivat työpaikan sopivuutta työnhakijalle tämän työkyvyn perusteella. Ainoastaan oman kiinnostuksen pohjalta ei siis voida olettaa työtä löytyvän ja tarjottavan. Arajärven ja Pajukosken mukaan työnvälityksen tavoite on kuitenkin edesauttaa tehokasta sekä tarkoituksenmukaista työhön sijoittamista<sup>67</sup>. Tarkoituksenmukaisuus onkin tärkeä periaate sekä työnhakijalle että työllistäväälle osapuolelle, sillä työntekijä pysyy todennäköisemmin pidempään itselleen sopivassa työssä ja työpaikassa kuin sellaisessa, joka ei sovellu hänelle. Lisäksi julkisen työvoimapalvelun tavoitteena on turvata työnantajille tarkoituksenmukaista työvoimaa.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Arajärvi, 2011, s. 260; Pajukoski, 2007, s. 198.

<sup>68</sup> Pajukoski, 2006, s. 198–199.

### 3 Työttömien aktivointitoimenpiteet

Perustuslaki peilaa yhteiskuntamme arvoja, ne ilmentävät suomalaisten kansallista identiteettiä. Perustuslait ovat osaltaan melko tulkinnanvaraisia, jonka vuoksi perustuslakia onkin tarkoitus täydentää alemman tasoilla laeilla, mutta kunnioittaen ja ymmärtäen perustuslain taustalla vallitsevia arvoja.<sup>69</sup> Näitä arvoja pystytään puntaroimaan muun muassa ymmärtämällä perusoikeuksien taustoja, mitkä voidaan puolestaan perustella kansainvälisillä sopimuksilla, kuten TSS-sopimuksella. Täten käsittelen aktivointitoimenpiteitä sekä työttömyysturvaa ja sitä, kuinka perusoikeudet toteutuvat kyseisissä toimenpiteissä. Hallituksen esityksessä (167/2021) tuotiin esille muutama työllisyyttä edistämään pyrkivä keino. Näitä keinoja olivat työnhakuvelvollisuus, työllisyyden edistämisen kuntakokeilu, monialainen yhteispalvelu sekä kuntouttava työtoiminta. Käsittelen edellä mainittuja aktivointitoimenpiteitä suhteessa perusoikeuksiin; aktivointitoimenpiteiden pitäisi olla sellaisia, jotka ovat kohtuullisia ja toteuttamiskelpoisia. Tutkin aktivointitoimenpiteiden kohtuullisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta edellä mainittujen aktivointitoimenpiteiden kohdalla.<sup>70</sup> Kenties tärkeimpänä lähtökohtana seuraavissa luvuissa on oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Perustuslain 18.1 § mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa itse valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Toisaalta saman pykälän toisessa momentissa ilmaistaan, että julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä ja turvattava jokaiselle oikeus työhön.

#### 3.1 Keskeiset perusoikeudet ja perusoikeuksien rajaaminen

Perusoikeuksista puhuttaessa ei voi olla käsittelemättä myös ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuksista on johdettu myös Suomen perustuslaki, sillä jokaisen TSS-sopimuksen (6/1976) jäsenvaltion tulee toimeenpanna ja edistää yleissopimuksen mukaisia oikeuksia<sup>71</sup>. TSS-

---

<sup>69</sup> Hallberg, 2011, Luku III, 1., Perusoikeudet valtion ja yhteiskunnan perusarvoina.

<sup>70</sup> Pajukoski, 2013, s. 3.

<sup>71</sup> Suomen YK-liitto, n.d.

sopimuksessa on lueteltuna muun muassa III osan 6 artiklan 1. kohdassa oikeus työhön, joka sisältää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan tavalla. Saman 6 artiklan 2. kohdassa on myös tarkennettu, mitä toimenpiteitä sopimuksen jäsenvaltion on tehtävä täydellisen oikeuden toteuttamiseksi; toimenpiteiden tulee olla sisällöltään teknistä ja ammatillista ohjausta sekä koulutusta vakaan taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen ja täystyöllisyyden saavuttamiseksi. TSS-sopimuksen III osan 9 artiklassa on mainittu myös jäsenvaltioiden tunnustaneen jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. Nämä samat oikeudet löytyvät myös Suomen perustuslaista (731/1999). Perustuslaissa ei tosin ole säädetty yhtä tarkasti oikeudesta työhön. Oikeudesta työhön on kuitenkin tarkennettu alemman tasoilla laeilla.

Säädösten ensisijaisuus määräytyy ennalta määritettyjen oikeuden kollisionormien mukaan, joita ovat *lex specialis derogat legi generali*, *lex superior derogat legi inferiori* ja *lex posterior derogat legi priori*<sup>72</sup>. Nämä tarkoittavat, että erityislaki on etusijassa yleislakiin nähden, ylemmän tasoinen laki on etusijassa alemman tason lakeihin nähden ja myöhemmin säädetyllä lailla on etusija aiemmin säädettyyn lakiin nähden.<sup>73</sup> Mahdolliset perusoikeuksien kollisiot ratkaistaan punninnalla, jonka tavoitteena on saada samanaikaisesti toteutumaan ristiriidassa olevat perusoikeudet mahdollisimman täysimääräisesti.<sup>74</sup> Oikeuden kollisionormien tehtävä on turvata oikeuden konsistenssi. Tällä tarkoitetaan oikeusjärjestyksen sisällön koherenttiutta arvoissa ja periaatteissa sekä yksittäisten oikeusnormien välistä ristiriidattomuutta. Kollisionormien oikeanlainen käyttö edesauttaa tarkoituksenmukaista oikeudellista ratkaisua. Täten kollisiota käsitellessä, ratkaisu tulee perustua harkintaan, joka johdetaan kuudesta vaiheesta;

- 1. löydetään tapaukseen soveltuvat eli soveltamiskelpoiset oikeusnormit,*
- 2. todetaan niiden välillä vallitseva ristiriita eli kollisio,*
- 3. valitaan soveltuva kollisionormi,*
- 4. muodostetaan sen vaatima soveltamisehto,*
- 5. sovelletaan kollisionormia ja*

---

<sup>72</sup> Lyhyemmin puhuttuna: *lex specialis*, *lex superior* ja *lex posterior* (Turunen, 2004, s. 1.)

<sup>73</sup> Turunen, 2004, s. 1.

<sup>74</sup> Viljanen, 2011, II yleinen osa, 2., Perusoikeuksien kollisio.

*6. sovelletaan jäljelle jäävää oikeusnormia tapaukseen.*<sup>75</sup>

Työttömien työnhakijoiden näkökulmasta keskeisimpiä perustuslain säädöksiä ovat oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §) sekä oikeus yhdenvertaisuuteen (6 §). Oikeus työhön ja elinkeinovapaus luo asialle kaksi tarkastelun lähtökohtaa; työttömälle turvataan oikeus valita työnsä, ammattinsa tai elinkeinonsa, ja julkiselle vallalle asetetaan velvoite edistää työllisyyttä sekä turvata jokaisen oikeus työhön. Työn vapaavalinnaisuutta rajaa lain ulkopuolella muun muassa työnhakijan osaaminen ja koulutus, alueellinen työtarjonta sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset<sup>76</sup>. Oikeus sosiaaliturvaan on keskeinen karensien eli määräaikaisen työttömyysetuuden alentamisen vuoksi. Karensi tulee siis asettaa niin, ettei se horjuta työttömän toimeentuloa siten, että ihmisarvoisen elämän edellytykset horjuisivat kohtuuttoman pienen toimeentulon seurauksena. PL 19.1 § turvaa välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Kyseinen perusoikeus on subjektiivinen oikeus, joka tarkoittaa, ettei se ole riippuvainen täydentävistä alemman tason säännöksistä, vaan tämän perusoikeuden tarpeessa oleva voi perustaa vaatimuksensa edellä mainittuun säännökseen.<sup>77</sup> Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun tarkoittaa sitä, että kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa asettaa eri asemaan jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi liikkumisvapaudella (9 §) ja omaisuuden suojalla (15 §) on kytkös työnhakuvelvollisuuteen ja perusoikeuksiin. Näitä kytkentöjä aktivointitoimenpiteisiin, käsitellään perusteellisemmin seuraavissa luvuissa.

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin. Perustuslain säännökseen on voitu jo mainita rajoittamisen mahdollisuudesta ja lisäksi rajoittaminen on mahdollista, mikäli rajoittaminen perustuu perusoikeuksien yleisiin oppeihin.<sup>78</sup> Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen tulee toteutua perusoikeuksia rajoittaessa<sup>79</sup>. Yleisesti vaatimuksina perusoikeuden rajoittamiseen ovat seuraavanlaiset:

---

<sup>75</sup> Turunen, 2004, s. 3 & 11–12.

<sup>76</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 197.

<sup>77</sup> Tuori & Kotkas, 2016, s. 261.

<sup>78</sup> Arajärvi, 2011, s. 48.

<sup>79</sup> PeVM 25/1994 vp, Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa.

1. *Perusoikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin. Periaatteeseen liittyy kieltö delegoida toimivaltaa lakia alemmalle säädöstatolle.*
2. *Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.*
3. *Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä eli rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitukset eivät myöskään saa olla laajempia kuin on välttämätöntä.*
4. *Rajoitusten tulee olla hyväksyttävää esimerkiksi yhteiskunnallisen tarpeen kannalta.*
5. *Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Niiden on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Yleensä rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa vähemmällä puuttumisella.*
6. *Rajoitukseen on liitettävä riittävät oikeusturvajärjestelyt.*
7. *Rajoitusten on oltava sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>80</sup>*

Yleensä perusoikeuden rajoittamiseen päädytään, jos kaksi perusoikeutta ovat ristiriidassa keskenään. Näkökulma valitaan täten käsiteltävän oikeuden ja lainsäädännön perusteella. Kullakin perusoikeudella on omalla ydinalueellaan etusija muihin perusoikeuksiin verraten. Perusoikeusrajoitukset saavat ratkaisun lainsäädäntövaiheessa.<sup>81</sup>

### **3.2 Työnhakuvelvollisuus**

Työnhakuvelvollisuuden tavoitteena on edistää työllistymistä aktivoimalla työnhakijoita, se on siis työttömien aktivointikeino. Työnhakuvelvollisuudesta säädetään JTYPL:n (916/2012) 3 luvun 3 §:ssä siten, että se sisällytetään työllistymissuunnitelmaan, jossa työnhakuvelvoitteen määrästä sovitaan tarkemmin ja henkilökohtaisesti työnhakijan mahdollisuuksien mukaan. Esimerkiksi mikäli kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana on mahdollisuus hakea neljää työmahdollisuutta, kirjataan työllistymissuunnitelmaan määräksi neljä työmahdollisuutta, joita tulee hakea. Neljä on automaattinen

---

<sup>80</sup> Arajärvi, 2011, s. 48–49; PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>81</sup> Arajärvi, 2011, s. 49.

määrä, mikäli sille ei ole esteitä, kuten työmahdollisuuksien täydellinen puuttuminen. Mikäli työvelvoitteen jättää toteuttamatta, seuraa siitä muistutuksen jälkeen karenssi<sup>82</sup>. Työnhakuvelvollisuutta voi kuitenkin täyttää myös muutoin, kuin hakemalla työtä. Työnhakuvelvollisuutta voi myös JTYPL:n 3 luvun 4 §:n mukaan täyttää:

- 1) hakemalla sellaista vähintään kaksi viikkoa kestävästä työsuhteesta tehtävää työtä, johon työnhakija voi perustellusti olettaa voivansa työllistyä;
- 2) hakemalla yksilöityä työpaikkaa työ- ja elinkeinotoimiston tekemän työtarjouksen perusteella;
- 3) hakemalla lisätyötä omalta työnantajalta;
- 4) etsimällä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna yrittäjänä tehtäviä sellaisia työmahdollisuuksia, joihin työnhakija voi perustellusti olettaa voivansa työllistyä;
- 5) julkaisemalla 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua esittelyä;
- 6) muilla 1 – 5 kohdassa tarkoitettuja toimia vastaavilla toimilla, joiden tavoitteena on työllistyminen.<sup>83</sup>

### 3.2.1 Työnhakuvelvollisuuden asettaminen ja asettamatta jättäminen

Työnhakuvelvollisuus asetetaan JTYPL:n (916/2012) 3 luvun 3 §:n mukaan työnhakijalle, vaikka tämä ei olisi työtön eikä työttömyysuhan alainen, mikäli hakija opiskelee työvoimakoulutuksessa, opiskelee omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna tai on palkkatuetussa työssä. Palkkatuettu työ tarkoittaa sitä, että työnantajalle myönnetään tukea palkkakustannuksia varten; palkkatuki edellyttää palkattavan osaamisessa ja ammatitaidossa olevan puutteita tai tämän tuottavuuden alentuneen<sup>84</sup>. Työnhakuvelvoite voidaan JTYPL:n 3 luvun 3 §:n mukaan poikkeuksellisesti jättää asettamatta, jos haettavia työmahdollisuuksia ei ole lainkaan, tämä ei kuitenkaan ole ensisijaista, vaan ensin määrää pyritään alentamaan, jos se on mahdollista. Määrällinen työnhakuvelvollisuus voidaan jättää asettamatta, mikäli hakijan työttömyys on pitkittynyt, ja hänellä katsotaan olevan tarve sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluille; tämä edellyttäisi tietoa siitä, että työnhakijan tilanne on tosiaan sellainen, ettei hänen odoteta suuntautuvan työmarkkinoille lähitulevaisuudessa. Työnhakuvelvollisuutta ei ole tarkoituksenmukaista asettaa

---

<sup>82</sup> HE 167/2021 vp, s. 4.

<sup>83</sup> HE 167/2021 vp, s. 103.

<sup>84</sup> Arajärvi, 2011, s. 255–266.

myöskään täysin työkyvyttömille henkilöille, sillä työttömyysetuus on tarkoitettu turvaamaan työttömyyden aikaisen toimeentulon<sup>85</sup>. Tällä viitataan siihen, että työttömyyden jälkeen on tarkoitus työllistyä uudelleen, jonka vuoksi työkyvyttömät eivät kuulu työttömyysetuuden piiriin. Osittainen työkyvyttömyys ei kuitenkaan itsessään riitä perusteeksi työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämiseksi; ensin tulee arvioida, mihin jäljellä oleva työkyky voisi riittää. Työnhakijan monialaisen yhteispalvelun tarve on myös hyväksyttävä syy työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämiseksi, kun alle 25-vuotias on ollut kuusi kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä, tai kun yli 25-vuotias on ollut 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä.<sup>86</sup>

Edellä mainittujen lisäksi, työnhakuvelvollisuus jätetään asettamatta, mikäli työttömyys on päättymässä tai työnhakija aloittaa kuukauden kuluessa varusmies- tai siviilipalveluksen tai perhevapaa on alkamassa. Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos työnhakija opiskelee työnantajan kanssa yhteisesti hankkimassa, tai muuten vastaavasti järjestetyssä, työvoimakoulutuksessa tai työnhakija opiskelee omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna, ja opinnot ovat päätoimisia. Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta myöskään silloin, kun työnhakija estyy olemasta työmarkkinoiden saatavilla.<sup>87</sup> Työttömyysturvalain 8 §:ssä on säädetty ammattitaitosuojasta, joka luo myös poikkeuksen, jossa työnhakuvelvollisuutta ei aseteta – hetkellisesti. Ammattitaitosuoja antaa niin sanotusti oikeuden hakea vain itseä kiinnostavaa, oman koulutuksensa ja työkokemuksensa mukaista työtä kolmen kuukauden ajan rekisteröidyttään työttömäksi työnhakijaksi.<sup>88</sup> Tämä on hyvin hyödyllistä ja järkevää siinäkin mielessä, että opiskelut maksavat valtiolle paljon. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista, monen lukuvuoden jälkeen, työllistää työnhakija opiskelemaansa ammattiin. Henkilö pystyy myös itse hyödyntämään oikeusjärjestyksen mukaisia oikeuksiaan, kun pystyy huolehtimaan toimeentulostaan<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> HE 167/2021 vp, s. 16–17; Lähteenmäki, 2020, s. 664–665. Oulun HAO 27.5.2008 08/0257/2

<sup>86</sup> HE 167/2021 vp, s. 39–40, 75–76 & 104.

<sup>87</sup> HE 167/2021 vp, s. 104.

<sup>88</sup> HE 111/2011 vp, s. 10.

<sup>89</sup> Hakalehto-Wainio, 2012, s. 131.

Työnhakuvelvollisuus uhkaa perustuslain 18 §:n oikeutta työhön, sillä jokaisella on perusoikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Työnhakuvelvollisuus asettaa työnhakijalle velvollisuuden, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että perustuslaissa on nimenomaan turvattu oikeus eikä asetettu velvollisuutta. Työnhakijan ei pitäisi näin ollen joutua toimimaan vastikkeellisesti, jotta hänen perusoikeutensa toteutuu.<sup>90</sup>

### 3.2.2 Työnhakuvelvollisuuden alkaminen ja alentaminen

Pääsääntöisesti työnhakuvelvollisuus alkaa siten, kuin työllistymissuunnitelmaan on kirjattu. Työnhakuvelvollisuuden alkamisessakin on kuitenkin poikkeuksensa. Työnhakuvelvollisuus alkaa silloin, kun työsuhde päättyy, jos työ on kestänyt yli kaksi viikkoa eikä se ole ollut palkkatuettua työtä, ja jonka työaika on ollut yli 80 prosenttia kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Lomautetun työnhakuvelvollisuus alkaa puolestaan silloin, kun kolme kuukautta on kulunut lomauttamisen alkamisesta, ja lomautetulle on järjestetty työnhakukeskustelu. Työnhakuvelvollisuus alkaa, kun työnhakijalle on järjestetty työnhakukeskustelu, jos hakija on noin yli kuukauden ajan työvoimakoulutuksessa, työkokeilussa, muussa kuin palkkatuetussa työssä tai yhdenjaksoisessa kuntoutuksessa.<sup>91</sup>

Työnhakuvelvollisuuden määrää alennetaan lähtökohtaisesti silloin, jos TE-toimisto arvioi, ettei kuukauden mittaisella tarkastelujaksolla ole mahdollista löytää neljää työmahdollisuutta, joihin työnhakijan voidaan nähdä työllistyvän. Näitä mahdollisuuksia rajaavat muun muassa kuviossa 1 näkyvät osatekijät kuten työkokemus, osaaminen ja alueellinen työmarkkinatilanne.<sup>92</sup> Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antoivat mietinnön, jonka mukaan täyden työnhakuvelvollisuuden velvoittaminen olisi käytännössä mahdotonta, joten valiokunta antoi ehdotuksen työnhakuvelvollisuuden määrän manuaalisesta tarkastamisesta.<sup>93</sup> Täten työnhakuvelvoitteesta muokattiin joustavampi, mikä on

---

<sup>90</sup> Husa, 2001, s. 1145, 1148; KHO 2013:103; Pajukoski, 2013a, s. 7–8; Pajukoski, 2013b, s. 216; Arajärvi, 2011, s. 49–50.

<sup>91</sup> HE 167/2021 vp, s. 103 & 138.

<sup>92</sup> TyVM 17/2021 vp, s. 7; HE 167/2021 vp, s. 12.

<sup>93</sup> TyVM 17/2021 vp, s. 7.

tarkoituksenmukaista muun muassa sen vuoksi, että tilannetta tarkastetaan, kun aihetta siihen tulee, ja alentaminen on kuitenkin voimassa vain yhden tarkastelujakson ajan kerrallaan.

### 3.3 Työllisyyden edistämisen kuntakokeilu

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilu kuuluu vuoden 2021 hallituksen esityksen työttömien aktivointitoimenpiteisiin, jonka tarkoituksena oli edistää työllistymistä muun muassa tihentämällä työnhakukeskusteluita. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilua toteutettiin 2021 vuoden alkupuoliskolta vuoden 2024 loppuun saakka. Kuntakokeilu toimi niin sanotusti simulaationa TE25-muutokselle, jossa työ- ja elinkeinopalvelut siirtyivät kokonaan vuoden 2025 alusta valtion alaisilta TE-toimistoilta kuntien järjestettäväksi. Tämän vuoksi on perustelua käsitellä kuntakokeilua osana tutkimusta. Kuntakokeilusta säädettiin kuntakokeilusta annetussa laissa (1269/2020). Kokeilun tarkoituksena oli siirtää sen aikaisen työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviä, kuten haastattelujen järjestämistä ja työllisyysuunnitelman laatimista, kuntien toteutettavaksi. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi kuntakokeiluun valitun kunnan tuli järjestää työtarjouksia sekä ohjausta palveluihin, jotka tukevat työnhakijan työnhakua ja työllistymistä. Kuntakokeilun, sekä koko hallituksen esityksen ideana oli tarjota yksilöllisempää tukea työnhakuun sekä työllistymiseen.<sup>94</sup>

Kuntakokeilun etuja olivat muun muassa mahdollisuus lähitapaamisiin, luottamuksen kasvattaminen yhteyshenkilön ja tiimin pysyessä samana tai mahdollisimman samankaltaisena.<sup>95</sup> Kuntakokeilun etuna voitiin pitää myös sitä, että kunnalla on ajankohtainen ja realistinen tieto mahdollisista työmahdollisuuksista, jotta työnhakuvelvollisuuden

---

<sup>94</sup> HE 167/2021 vp, s. 1, 14 & 86.

<sup>95</sup> HE 167/2021 vp, s. 14.

tarkoituksenmukaisuus<sup>96</sup> voidaan taata työnhakijalle<sup>97</sup>. Työllisyyden edistämisen kunta-  
kokeilusta annetun lain (1269/2020) eräänä lähtökohtana oli mahdollistaa se, että työn-  
hakija voidaan siirtää toisen kokeilukunnan asiakkaaksi

1. *asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi,*
2. *asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai*
3. *asiakkaan turvallisuuden liittyvästä perustellusta syystä.*<sup>98</sup>

Edellä mainittu siirto toisen kokeilukunnan asiakkaaksi turvasi osaltaan perusoikeuksia (731/1999) työnhakijan oikeuden yhdenvertaisiin (PL 6 §) mahdollisuuksiin, sillä laajemmat työ- ja palvelumarkkinat tuovat enemmän mahdollisuuksia työllistyä ja edistää omaa työkokemusta, ja näin ollen saada etua avoimilla työmarkkinoilla. Lisäksi siirto turvasi mahdollisesti oikeuden omaan kieleen (PL 17 §), mikäli toiselta paikkakunnalta löytyi omaa äidinkieltä vastaavaa palvelua tai työmahdollisuuksia – myös tämä palveli oikeutta yhdenvertaisuuteen (PL 6 §). Toisaalta siirto saattoi vaarantaa työnhakijan perusoikeuksia esimerkiksi liikkumisvapauden (PL 9 §) ja sosiaaliturvan (19 §) näkökulmasta. Liikkumisvapaus antaa jokaiselle oikeuden valita asuinpaikkansa, mutta mikäli kokeilukunta tai TE-toimisto olivat kaukana, on työnhakijan todennäköisesti ollut siirryttävä kyseiseen kuntaan myös fyysisesti, mikä saattoi aiheuttaa pitkää matkustusta tai jopa muuttoa. Mikäli matka tai muutto ei kuitenkaan täytä työnhakuvelvollisuuden päteviä syitä<sup>99</sup> kieltäytyä työstä tai palvelusta – vaikuttaa tämä asteittain myös työttömyysturvaan, jolloin työnhakijan oikeudesta sosiaaliturvaan (19 §) tulee vastikkeellista ja täten kyseenalaista suhteessa perusoikeuteen. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toi myös tämän asian esille mietinnössään, kun he totesivat, että asiakkuuden siirto ei ole mahdollinen, jos työnhakijan kotikunta ei muutu<sup>100</sup>. Valiokunta

---

<sup>96</sup> Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että huomioidaan työnhakijan koulutus, työkokemus, tiedot ja taidot, työmarkkinatilanne hakijan alueella sekä hakijan realistiset työllistymismahdollisuudet (HE 167/2021 vp, s. 12).

<sup>97</sup> Työnhakuvelvollisuuden liittyen kunnalla olisi täten realistinen arvio muun muassa työpaikkoihin kulmisesta, ylipäättään tarjolla olevista työpaikoista suhteessa työnhakijan työkokemukseen, koulutukseen ja taitoihin, sekä muista työnhakuvelvollisuuden kriteerit täyttävistä palveluista; Arajärvi, 2011, s. 260; Pajukoski, 2007, s. 198.

<sup>98</sup> HE 43/2021 vp, s. 1.

<sup>99</sup> Työttömyysturvalain (1290/2002) 2a luvun 4 §:ssä lueteltu pätevät syyt työstä kieltäytymiselle.

<sup>100</sup> TyVM 16/2020 vp, s. 12.

totesi täten, että tällaisessa tapauksessa työnhakijan asiakkuus tuli siirtää takaisin TE-toimistoon, jolloin hakija voi itse päättää, minkä TE-toimiston palveluihin hän osallistuu<sup>101</sup>. Tämä turvasi edellä esille tuomiani perusoikeuksia, koska täten työnhakijan liikkumisvapautta (PL 9 §) ei loukattu. Lisäksi esille tuomani oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §) ei kärsinyt, koska työnhakijalla oli oikeus olla osallistumatta asiakkuuden siirtoon eikä hakija täten joutunut kärsimään työttömyysturvaseuraamuksista<sup>102</sup>. Vaikka toisaalta laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL 9 luku 1 §) säädetään kulukorvauksesta<sup>103</sup>, jota työttömyysetuuden saaja voi saada erinäisiin palveluihin osallistumisesta.<sup>104</sup> Tätä lakia on sovellettu työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 10 § :ssä (1269/2020). Tässä tultiin täten hieman vastaan siirrossa toiseen kuntakokeiluun osallistuvaan kuntaan, joskaan tämäkään ei välttämättä poistanut esimerkiksi mahdollisia liikkumis- tai kulkemisiongelmiä.

### 3.4 Monialainen yhteispalvelu

Monialaisen yhteispalvelun perustavanlaatuinen idea on aktivoida työnhakijaa myös vaihtoehtoisin keinoin. Vaihtoehtoista keinoa voidaan tarvita, kun esimerkiksi perinteinen työnhakuvelvollisuus<sup>105</sup>, joka sisältää neljän realistisen työhakemuksen laatimista yhdessä kuukaudessa, on epärealistinen. Vaikka vaihtoehtoisia keinoja työnhakijan aktivoimiseksi on – monialaisessa yhteispalvelussa on kuitenkin myös laadittava ja toteutettava laadittua työllistymissuunnitelmaa<sup>106</sup>. Monialainen työllistymissuunnitelma laaditaan aina yksittäisen työnhakijan mukaan. Hakijalla, jolla on asiakkuus monialaisessa yhteispalvelussa, voi työllistymissuunnitelmaan kuulua esimerkiksi elämänhallinnan opeteluun liittyviin palveluihin osallistuminen sekä sosiaali- ja terveys- tai

---

<sup>101</sup> He 43/2021 vp, s. 7.

<sup>102</sup> Työttömyysturvaseuraamuksista kärsii mm. henkilö, joka ei ota vastaan työtä ilman pätevää syytä. Työttömyysturvaseuraamus on pääasiallisesti karenssi eli korvaukseton määräaika (HE 167/2021 vp, s.4).

<sup>103</sup> Kulukorvaukseen kuuluu palveluun osallistumisesta aiheutuneet matkakustannukset sekä muut vastaavat kustannukset (HE 43/2021 vp, s. 9–10) (ks. luku 3.5.2).

<sup>104</sup> HE 43/2021 vp, s. 9–10.

<sup>105</sup> JTYPL:n 3 luvun 3 §:ssä määritelty työnhakuvelvollisuus.

<sup>106</sup> Työllistymissuunnitelma on määritelty JTYPL:n (916/2012) 12 §:ssä.

kuntoutuspalveluihin osallistuminen. Perustavanlaatuisena tavoitteena on saada työnhakija työmarkkinoille.<sup>107</sup>

Monialainen yhteispalvelu kunnioittaa perusoikeuksia sillä monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työkykyä, jotta työnhakija voi valita työnsä, ammattinsa tai elinkeinonsa, kouluttautumalla tai muutoin edistämällä työkykyään (PL 18 §). Vaikka edellä mainittu toimenpide saattaakin vaikuttaa pelkästään siltä, että pyrkimyksenä on edistää työkykyä, jotta saadaan työkykyisiä henkilöitä työmarkkinoille<sup>108</sup> – parantaa se myös todennäköisesti työnhakijan elämänlaatua, kun sosiaaliset kontaktit, rutiinit ja rytmi elämään löytyvät. Hyvinvoiva ihminen turvaa myös itselleen oikeusjärjestyksen turvaamat oikeudet.<sup>109</sup>

### 3.5 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan sellainen työtön henkilö, joka ei työ- ja toimintakykynsä vuoksi pysty osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttavassa työtoiminnassa laaditaan työllistymissuunnitelman sijaan aktivointisuunnitelma, johon sisältyvien palveluiden järjestäminen on ollut yhdessä kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueiden ja TE-toimiston vastuulla. Hyvinvointialueille siirtyi vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vuoden 2023 alusta alkaen, minkä vuoksi TE-toimistoja ei enää ole ja vastuu on täten siirtynyt täysin hyvinvointialueiden kunnille ja kuntayhtymille<sup>110</sup>. Kuntouttavassa työtoiminnassa voidaan myös hyödyntää monialaista työllistymissuunnitelmaa aktivointisuunnitelman sijasta, mikäli lain mukaiset kriteerit täyttyvät.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> HE 167/2021 vp, s. 82 & 119; Arajärvi, 2011, s. 261.

<sup>108</sup> Tämäkin tosin kuuluu perusoikeuksiin, sillä Suomen perustuslain (731/1999) 18.2 §:ssä säädetään myös siitä, että julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä; Pajukoski, 2006, s. 198–199.

<sup>109</sup> Hakalehto-Wainio, 2012, s. 131.

<sup>110</sup> TE-palvelut siirtyivät kunnille kuitenkin vasta vuoden 2025 alusta (HE 207/2022 vp, s. 12–13).

<sup>111</sup> HE 207/2022 vp, s. 21, 109 & 349.

Tapauksessa EOAK/5370/2020 kantelija koki olleensa työkykyinen ja myös häntä hoitavat lääkärit piti häntä työkykyisenä. Tapauksen henkilö osoitettiin kuitenkin TE-toimiston päätöksellä kuntouttavaan työtoimintaan karenssin uhalla, koska kantelijalla oli aiemminkin ollut hankaluuksia selviytyä kuntouttavasta työtoiminnasta. Kantelijalla ei ollut kokemusta, että kuntouttava työtoiminta tukisi hänen työllistymismahdollisuuksiaan. Kantelijalla oli TE-toimiston mukaan ollut haasteita elämänhallinnassa, työttömyys pitkittynyt sekä kunnan sosiaalitoimelta useita yhteydenottoja elämänhallintaan liittyvien ongelmien jatkuvuudesta. Kuntouttava työtoiminnan tarkoitus on olla matalimman kynnyksen palvelua työllistymisen tukemiseen, joten ongelmat siitä selviytymisessä osoittivat, että kantelijan ohjaus edelleen kuntouttavan työtoiminnan pariin on ollut perusteltua. Eduskunnan oikeusasiamies arvioi, että kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitelmaan on ollut lainmukaista sekä harkintavaltaa on käytetty oikein. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8.2 §:ssä säädetään siten, että ensin on selvitettävä mahdollisuus julkisten työvoimapalveluiden tarjoamiseen. Tässä tapauksessa mahdollisuus on selvitetty yhdessä sosiaalitoimen kanssa. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi kuitenkin, ettei aktivointisuunnitelmiin ollut kirjattu kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (KUTY) 9.1 §:ssä edellytettyä toiminnan kuvausta ja ajankohtaa. Eduskunnan oikeusasiamies arvioi, että aktivointisuunnitelmat, joita oli päivitetty siten, että tekstiä on lisätty suunnitelmien tarkistamisen yhteydessä, olivat epäselvästi jäsennelty ja vaikealukuisia sen suhteen, mitä toimenpiteitä suunnitelmaan oli kirjattu.<sup>112</sup> Kantelijalla olleet ongelmat kuntouttavasta työtoiminnasta selviytymiseen ovat osaltaan johtaneet siihen, että kantelija on vastoin tahtoaan joutunut jatkamaan kuntouttavaa työtoimintaa. Kuten eduskunnan oikeusasiamies mainitsi, on aktivointisuunnitelmassa ja sen laatimisessa ollut parantamisen varaa hyvän hallinnon toteuttamisessa. Hyvästä hallinnosta säädetään perustuslain (731/1999) 21 §:ssä. Pykälässä 21.1 § turvataan jokaisen oikeus saada ansa asianmukaisesti sekä ilman aiheetonta viiveettä käsitellyksi. Pykälässä 21.2 § säädetään puolestaan muun muassa niin, että jokaisella on oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hyvän hallinnon takeet on turvattava. Edellä käsitellyssä tapauksessa hyvän hallinnon turvaamisessa on ollut puutteita muun muassa hyvän kielenkäytön

---

<sup>112</sup> EOAK/5370/2020, s. 1–5.

vaatimuksen (hallintolaki, 434/2003) 9.1 §:n osalta, kun aktivointisuunnitelmaa päivittäessä ulosanti on ollut vaikeasti ymmärrettävää. Myös toiminnan kuvauksen ja ajankohdan puuttuminen suunnitelmasta loukkaa aiemmin mainitun kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain lisäksi perustuslain 21.2 §:ää, jossa turvataan hyvän hallinnon takeet. Tapauksessa ei mainita onko tietojen puuttuminen tahallista vai tahatonta, mutta tämä osoittaa, että inhimillisten virheiden mahdollisuus on aina olemassa. Suunnitelmiin voisi olla selkeät pohjat, joissa olisi tilaa esimerkiksi päivityksille. Näin ollen tietojen puuttuminen ja inhimilliset virheet minimoitaisiin ja hyvä hallinto turvattaisiin siltä osin.

### 3.5.1 Aktivointisuunnitelma

Aktivointisuunnitelma toteuttaa perusoikeuksien mukaista velvoitetta, joka on asetettu julkiselle vallalle työllisyyden edistämisestä (perustuslaki, 731/1999, 18.2 §). Kuntouttavalla toiminnalla pyritään saattamaan henkilö työkykyiseksi ja näin ollen mahdollistetaan myös oikeusjärjestyksen turvaamien oikeuksien hyödyntäminen<sup>113</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana tulee olla palvelujen tason määrittely niin, että jokaiselle tarjotaan edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä<sup>114</sup>. Aktivointisuunnitelmaa laatiessa on aluksi selvitettävä mahdollisuus työllistymisen edistävien toimenpiteiden tarjoamisesta. Toimenpiteisiin, kuten työhön, koulutukseen tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen nähden, kuntouttava työtoiminta on aina toissijaista.<sup>115</sup>

### 3.5.2 Kulukorvaus

Kuntouttavasta työtoiminnasta voi kuntakokeilun tavoin saada kulukorvausta, eli korvauksia kuntouttavasta työtoiminnasta syntyneistä matkakustannuksista sekä muista vastaavista kustannuksista<sup>116</sup>. Tämä kunnioittaa oikeutta sosiaaliturvaan (PL 19 §). Työtömyysturvalain (1290/2002) 2a luvun 4 §:ssä on listattu pätevät syyt työstä

---

<sup>113</sup> Hakalehto-Wainio, 2013, s. 131; Opetushallitus, 2004, s. 14.

<sup>114</sup> PeVL 59/2024 vp, s. 4; HE 309/1993 vp, s. 71.

<sup>115</sup> HE 132/2003 vp, s. 12-13.

<sup>116</sup> HE 207/2022 vp, s. 47.

kieltäytymiselle. Mikäli pätevät syyt ei täyty, asetetaan työnhakijalle karenssi. Esimerkiksi palveluun kulkemisen vaikeus voisi olla sellainen este, joka alhaisen toimeentulon vuoksi voisi aiheuttaa palvelusta jättäytymisen. Tästä seuraisi karenssi, joka taas osaltaan heikentää työnhakijan autonomiaa oman toimeentulonsa hankkimisessa. Tällaisissa tapauksissa kulukorvaus on työttömälle mahdollistava toimenpide, jolla turvataan perustuslain mukaiset oikeudet työhön (18 §) ja sosiaaliturvaan (19 §). Julkinen valta toteuttaa täten, välillisesti perusoikeudellista, velvollisuuttaan edistää työllistymistä kulukorvauksen avulla. Toisin sanoen kulukorvaus voi helpottaa henkilön osallistumista hänelle suunniteltuihin palveluihin, jolloin hänelle ei aseteta karenssia ja sosiaaliturva turvataan. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (486/2002) II osan 1 artiklan 3. kohdassa velvoitetaan luomaan ja ylläpitämään kaikille työntekijöille maksuttomat työnvälityspalvelut. Tämä ihmisoikeus on turvattu onnistuneesti kulukorvauksen avulla. Kuntouttava työtointenta turvaa osaltaan myös oikeuden työhön ja elinkeinovapauteen (PL 18.2 §), koska julkisen vallan on Suomen perustuslain mukaan edistettävä työllisyyttä. Julkinen valta edistää työllisyyttä edistämällä työnhakijan työkykyä kuntouttamalla tätä ja ohjaamalla työmaailmaan niin, että työstä on matalampi kynnys edetä seuraaviin työtehtäviin kartuttuaan työkokemusta ja työkykyä sekä mahdollisesti elämäntilannetta.

### 3.6 Työttömyysturva

Työttömyysturva liittyy vahvasti heikommassa asemassa olevan suojeluun sekä toimeentulon suojelemiseen, toisin sanoen työttömyysturva merkitsee oikeutta ja turvaa<sup>117</sup>. Näin ollen työttömyysturvalain ideana on turvata työttömälle työnhakijalle taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä, parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille siten, että työttömyydestä seuranneita taloudellisia menetyksiä korvataan<sup>118</sup>. Jo pidemmän aikaa, tavoitteena on ollut muuttaa työttömyysturvaseuraamusjärjestelmää siten, että

---

<sup>117</sup> Lähteenmäki, 2020, s. 665.

<sup>118</sup> Koskinen, 2010, s. 21.

työnhakijoiden oikeudet sekä velvollisuudet saavuttaisivat tasapainon keskenään, muun muassa parantamalla työttömien oikeusturvaa ja yhdenvertaisuuden toteutumista<sup>119</sup>. Perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta onkin onnistuttu parantamaan muistutuksen avulla, koska näin voidaan varmistaa, ettei kukaan työnhakija ole epätietoinen siitä, mitä hänen tulisi tehdä, ennen kuin tälle langetetaan työttömyysturvaseuraamuksia. Työnhakua ja työttömyysseuraamuksia koskevat lait ovat pitkiä, tulkinnanvaraisia ja vaikealukuisia, joten muistutus on hyödyllinen ja tulee tarpeeseen.<sup>120</sup> Työttömyysturvaseuraamuksilla ja niiden porrastamisella pyritään aktivoimaan työntekijöitä, ja ehkäisemään, tai jopa poistamaan, näennäisiä työhakemuksia. Näennäisillä työhakemuksilla tarkoitetaan sellaisia työhakemuksia, jotka tehdään ainoastaan sen vuoksi, jotta saataisiin työnhakuvelvollisuus täytettyä. Näennäisen työhakemuksen luonteeseen kuuluu siis se, että työnhakija hakee työtä, johon tällä ei ole realistisia työllistymismahdollisuuksia, ja jos työpaikkaa tarjotaan, työnhakija ei ota sitä vastaan.<sup>121</sup> Vaatimus aktiivisuuteen on kohtuuton, etenkin perusoikeuden näkökulmasta<sup>122</sup>, ja näin ollen mahdollisuus näennäisiin työhakemuksiin on jatkossakin suuri.

### 3.6.1 Moitittava menettely ja sanktiot

Työttömyysturvaseuraamuksilla tarkoitetaan käytännössä sanktioita vääränlaisesta menettelystä tai menettelyn tekemättä jättämisestä. Työttömyysturvaseuraamuksiin johtavaa menettelyä on TTL:n 2a luvun mukaan työvoimapoliittisesti moitittava menettely kuten työstä eroaminen, erottaminen, kieltäytyminen ja erinäinen työnhakuun ja työvoimapaalveluihin liittyvä menettely. Moitittavasta menettelystä tarkemmin kuviossa 2. Työttömän menettelyn hyväksyttävyyttä tai vastaavasti moitittavuutta arvioidaan suhteessa laadittuun työllistymissuunnitelmaan<sup>123</sup>. Moitittavasta menettelystä seuraa sanktioita<sup>124</sup>. Aluksi moitittavasta menettelystä lähetetään muistutus, jossa työnhakijaa

---

<sup>119</sup> HE 167/2021 vp, s. 4; Lähteenmäki, 2020, s. 663.

<sup>120</sup> Pajukoski, 2013a, s. 8.

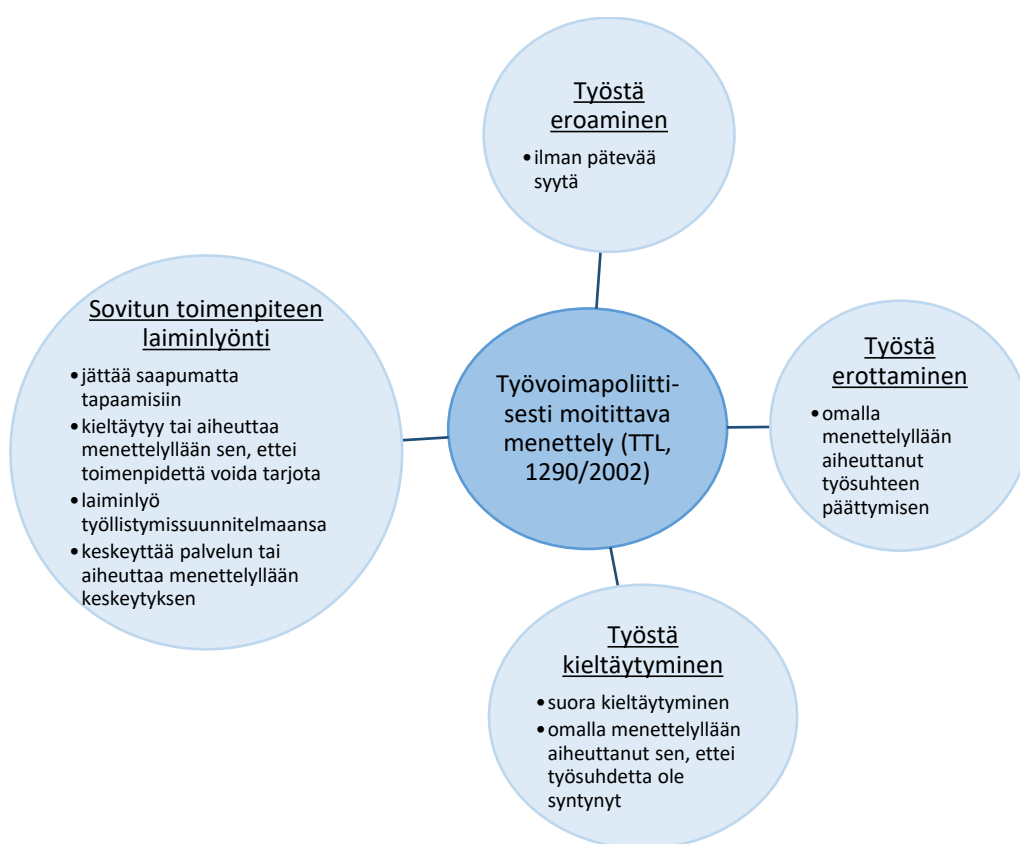
<sup>121</sup> HE 167/2021 vp, s. 18.

<sup>122</sup> Pajukoski, 2013a, s. 8.

<sup>123</sup> Pajukoski, 2013a, s. 5.

<sup>124</sup> Pajukoski, 2013b, s. 216.

muistutetaan siitä, mitä työttömyysetuuden säilyttäminen edellyttää. Mikäli muistutuksen jälkeen samanlainen menettely jatkuu eikä tarvittavia toimenpiteitä toteuteta, seuraa työttömyysetuuden määräaikainen lakkautus.<sup>125</sup> Työllistymissuunnitelman laiminlyöminen on TTL:n mukaan moitittavaa menettelyä. Työllistymissuunnitelma esitetään työnhakijan oikeutena, mutta sitä veloitetaan toteuttamaan sanktioiden uhalla, jolloin se ei ole enää oikeus vaan vastavuoroinen suoritus säilyttääkseen työttömyysturvansa<sup>126</sup> ja mahdollisesti perustuslaissa määritellyn subjektiivisen oikeutensa toimeentuloon (19.1 §).



**Kuvio 2** Työvoimapolitiisesti moitittava menettely.

Hallituksen esityksen mukaisesti työttömyysturvaseuraamuksia on porrastettu. Tämän tarkoituksena on tiukentaa työttömyysturvaseuraamuksia, mikäli moitittava menettely jatkuu. Tällä tavalla pyritään aktivoimaan työntekijöitä osoittamalla, ettei työttömäksi

<sup>125</sup> HE 167/2021 vp, s. 4 & 18.

<sup>126</sup> Kotkas, 2012, s. 1190.

jääminen kannata. Työstä eroamisesta tai työsuhteen päättymiseen johtaneista työntekijän omista menettelyistä tai niiden puuttumisesta seuraa 45 päivän karenssi<sup>127</sup> – tai jos työsuhteen kesto olisi ollut alle viisi päivää, asetetaan karenssi TTL:n 2a luvun 1 §:n mukaisesti 30 päivän ajaksi alkaen työsuhteen päättymisestä. Työstä kieltäytymisessä, 4 §:ssä, on käytössä samankaltainen porrastus; työttömyysetuus menetetään 45 päivän ajaksi, jos työnhakija kieltäytyy hakemastaan tai hänelle yksilöidysti tarjotusta työstä ilman pätevää syytä, ja työttömyysetuus menetetään 30 päiväksi, mikäli työ olisi kestänyt pisimmillään kaksi viikkoa. Samalla tavalla kuin on määritelty toimeentulotuen alentamisesta lääninoikeudessa<sup>128</sup>, ei myöskään karenssi saisi olla kohtuuton tai vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa, joka on turvattu PL 19 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kohtuuttomuuskriteeriä on tulkittava perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Täten karenssin aikainen toimeentulo ei saa maldaltua siten, että sen seurauksena työttömälle ei voida turvata perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa.<sup>129</sup> Jo karenssin asettaminen on kyseenalaista, sillä näin ollen subjektiivinen oikeus sosiaaliturvaan (PL 19.1 §) on sanktioiden myötä muutettu velvollisuudeksi aktiivisuuteen, jossa työtön veloitetaan käyttäytymään tiettyllä tavalla ”ansaitakseen” sosiaaliturvan, joka hänelle ilman vastasuorituksiakin jo kuuluu<sup>130</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että toimeentulon alentaminen yksilötasolla työllistymisen edistämiseksi on hyväksyttävää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta, koska julkisella vallalla on velvoite edistää työllisyyttä ja turvata oikeus työhön (PL 18.2 §). Hyväksyttävyyttä tulee kuitenkin tarkastella yksilön tosiasiallisten osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta. Mikäli itse hankittu toimeentulo on mahdollista, ei toimeentulon alentaminen ole ristiriidassa perustuslain 19.1 §:n, eli oikeuden sosiaaliturvaan, kanssa. Vastapainoisesti toimeentulon hankkimisen mahdottomuus aiheuttaisi ristiriidan perustuslain 19.1 §:n kanssa. Tuen alentamisen tulee kuitenkin aina olla

---

<sup>127</sup> HE 167/2021 vp, s. 18.

<sup>128</sup> Husa, 2001, s. 1144.

<sup>129</sup> PeVL 31/1997 vp, s. 4.

<sup>130</sup> Lähteenmäki, 2020, s. 682–683.

poikkeuksellinen toimenpide, jonka täytyy perustua julkisen vallan työllisyyden edistämiseen (PL 18.2 §), kohtuullisuusperiaatteeseen sekä perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan.<sup>131</sup>

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (486/2002) II osan 12 artiklassa turvataan oikeus sosiaaliturvaan. 12 artiklan 2 kohdassa veloitetaan sopimuspuolia pitämään sosiaaliturvajärjestelmää vähintään sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä, tyydyttävällä tasolla. 3 kohdassa veloitetaan nostamaan sen tasoa. Tämä ei ole Suomessa edellä mainitulla tavalla toteutunut, sillä Suomi on saanut huomautuksia Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitealta liian alhaisesta sosiaaliturvan tasosta. Vuonna 2018 tehtiin asiasta kantelu, joka vuonna 2023 ratkaistiin niin, että Suomen sosiaaliturvan tason todettiin edelleen olevan liian alhainen<sup>132</sup>. Karenssi uhkaa siis perusoikeuksien lisäksi ihmisoikeuksia. Tärkeää olisi pohtia, kuinka työttömiä voisi aktivoida muutoin kuin karenssin avulla. Sanktiojärjestelmän sijaan jonkinlaisella kannustejärjestelmällä voitaisiin saada perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavasti työttömiä aktivoitua. Pelkästään sanktiojärjestelmän poistaminen ei itsenäisesti ratkaise ongelmaa, sillä julkisen vallan on perustuslain (731/1999) 18.2 §:n mukaan edistettävä työllisyyttä.

### 3.6.2 Pätevät syyt

Työttömyysturvalaissa mainitaan erinäisiä päteviksi kuvailtuja syitä, joiden mukaan voidaan toimia menettämättä työttömyysetuutta – pätevistä syistä ei kuitenkaan säädetä tyhjentyvästi<sup>133</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että lueteltujen pätevien syiden lisäksi, on mahdollista olla myös muita pätevyydeltään vastaavanlaisia syitä erinäisiin toimiin, joiden perusteella ei menetä työttömyysetuutta. TTL:n 2a luvun 2 §:ssä mainitaan, että henkilöllä on pätevä syy erota työstä:

---

<sup>131</sup> PeVL 20/1998 vp, s. 3; Kotkas & muut, 2023, s. 40–41.

<sup>132</sup> Valtioneuvosto, 2023. Suomi on saanut myös aiemmin moitteita perusturvan liian matalasta tasosta (Valtioneuvosto, 2023.)

<sup>133</sup> HE 167/2021 vp, s. 11.

- 1) *työsopimuslain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa<sup>134</sup>;*
- 2) *silloin, kun työtä hänen työkykynsä huomioon ottaen ei voida pitää sopivana;*
- 3) *jos työtä ei 12 kalenteriviikon aikana välittömästi ennen irtisanoutumista ole ollut tarjolla siten, että työtä voitaisiin lukea hänen työssäoloehtoonsa, eikä työsopimuksessa ole sovittu säännöllisestä työn tekemisestä;*
- 4) *jos hänellä ei 4 luvun 3 §:n perusteella ole oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen ja työstä maksettava palkka on vähemmän kuin 1 134 euroa kuukaudessa.*

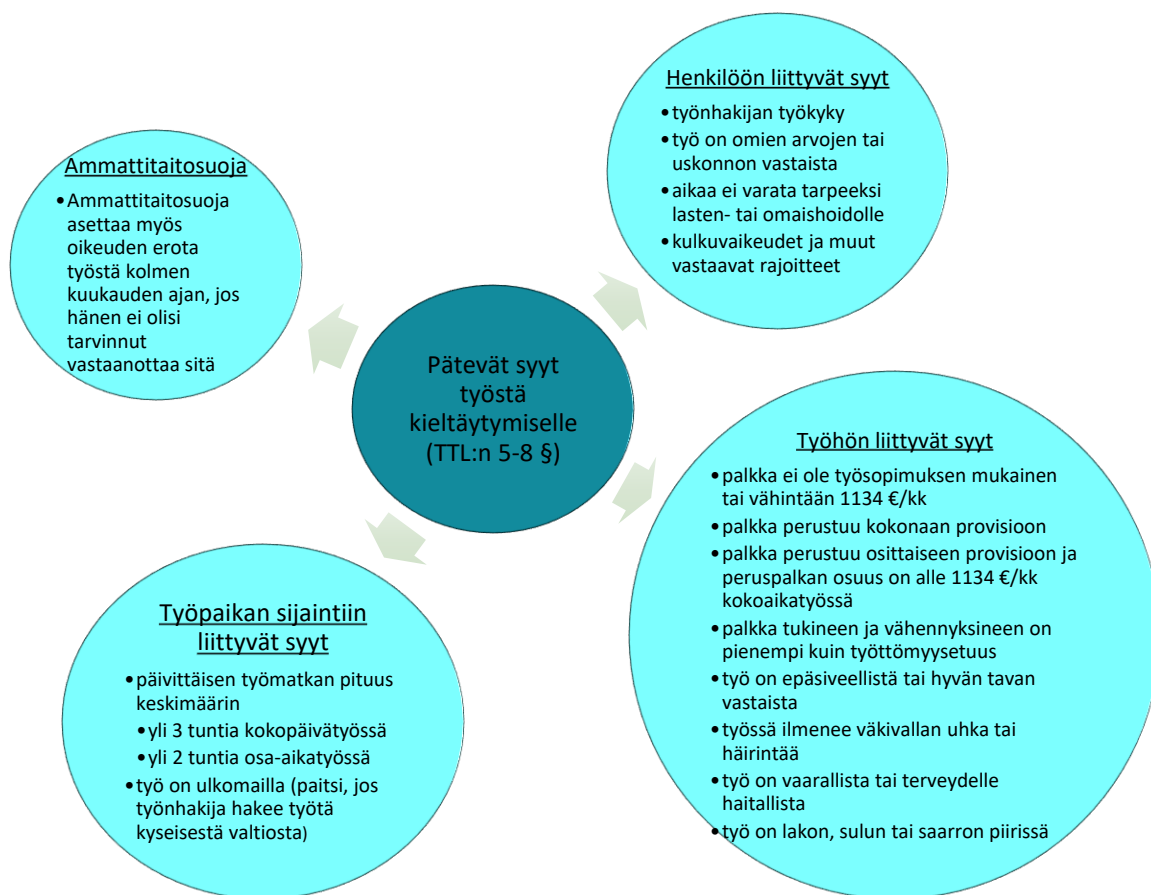
Näiden lisäksi työstä on oikeutettua erota, mikäli päivittäisen työmatkan kesto ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia, ja osa-aikatyössä kaksi tuntia, henkilö on viikon kuluessa eroamisesta muuttamassa toiselle paikkakunnalle, jossa avo- tai aviopuolisolla on itsensä lisäksi työttömän osapuolen toimeentulon kattavat tulot, ja uusi työmatka kestäisi vastaavalla tavalla yli kolme tuntia kokopäivätyössä tai yli kaksi tuntia osa-aikatyössä tai työn suorittamispaikka muuttuu työsuhteen aikana siten, että työmatka ylittää työsuhteesta riippuen yli kaksi tai kolme tuntia. Tämä uhkaa työnhakijan liikkumisvapautta (PL 9 §) ja avo- tai aviopuolison omaisuuden suojaa (PL 15 §), koska näin työnhakijalle ei anneta mahdollisuutta valita asuinpaikkaansa ilman, että kajotaan avo- tai aviopuolison omaisuuteen. Puolison elättäminen on kohtuullisuusperiaatteen näkökulmasta kyseenalaista – ei ole tarpeeksi pätevä syy kajota asiaan liittymättömän omaisuuteen. Avioliittolaissa (234/1929) on kuitenkin maininta luvun 4 pykälässä 46, että puolisoiden tulee ottaa osaa perheensä talouteen ja puolisoiden elatukseen. Avioliittolaki on täten ristiriitainen omaisuuden suojan (PL 15 §) kanssa. On myös kyseenalaista, että vasta kahden – kolmen tunnin työmatka on pätevä peruste työstä eroamiselle ja kieltäytymiselle.

Työstä kieltäytymiselle on vastaavalla tavalla lueteltu omat perustellut syynsä, jotka nähdään pätevinä. Näitä ovat kuviossa 3 näkyvät syyt: ammattitaitosuoja, henkilöön liittyvät syyt, työhön liittyvät syyt ja työpaikan sijaintiin liittyvät syyt. Lisäksi työttömyysturvalakiin on listattu pätevät syyt olla osallistumatta palveluprosessiin liittyviin toimiin (11 §), jättää toteuttamatta työllistymissuunnitelmaa (12 §), jättää hakematta TE-toimiston

---

<sup>134</sup> Työsopimuslain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa on säädetty tilanteesta, jossa työnantaja rikkoo tai laiminlyö velvoitteitaan.

tarjoamaa työtä (13 §) ja palvelusta kieltäytymiseen sekä sen keskeyttämiseen (14 §). Näistä muutaman mainitakseni; 11 §:n päteviä syitä ovat muun muassa sairastuminen, tapaturma tai itsestä riippumattomat syyt, 12 §:n mainittuja syitä ovat esimerkiksi työtömyyskyvyttömyyden perusteella työnhakuvelvollisuuden täyttämättä jättäminen, 13 §:n pätevät samat syyt kuin kuviossa 3 on esitetty, ja 14 §:n mukaan päteviä syitä ovat esimerkiksi palvelun sopimattomuus terveydentilan perusteella tai, jos palvelu poikkeaa sovitusta olennaisesti.<sup>135</sup>



**Kuvio 3** Työstä kieltäytymisen pätevät syyt.

<sup>135</sup> Ks. Työttömyysturvalaki 1290/2002.

## 4 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli vastata siihen, missä määrin ja miten työtöntä voi pyrkiä aktivoimaan kohti työelämää. Tutkimuskysymyksiä olivat: (1) *Miten työnhaun prosessi tukee työllistymistä ja huomioi työnhakijoiden perusoikeudet? Onko työnhaun prosessi tarkoituksenmukainen?* (2) *Millaisia rajoituksia perusoikeudet asettavat aktivointitoimenpiteille?* Aihe on hyvin ajankohtainen, sillä voimassa oleva työnhakuvelvollisuus tuli voimaan vuonna 2022 ja kuntakokeilulla kokeiltu TE-palveluiden tarjoajan muutos tuli voimaan vuonna 2025. Työttömyys sekä työllisyyden edistäminen ovat aina ajankohtaisia aiheita ja HE 167/2021 esitetyn muutoksen jälkeen työttömyysaste on kasvanut. Oikeus työhön on turvattu perustuslaissa, sillä se on kansallemme tärkeä arvo.

### 4.1 Työnhaun prosessi ja perusoikeuksien toteutuminen

Työnhaun prosessin tarkastelu tuo esiin merkittäviä perusoikeuksiin liittyviä jännitteitä ja kysymyksiä, jotka koskevat työnhakijan oikeuksia, velvollisuuksia sekä prosessin tarkoituksenmukaisuutta. Erityisesti toisessa luvussa korostuu, kuinka työnhaun velvoitteita ja oikeuksia tulee arvioida suhteessa perustuslaissa (731/1999) turvattuihin perusoikeuksiin, kuten sosiaaliturvaan (19 §), yhdenvertaisuuteen (6 §) ja hyvään hallintoon (21 §). Keskeinen havainto liittyy työnhaun prosessin kytköksiin vastikkeellisuuteen, mikä tarkoittaa, että työnhakija joutuu osoittamaan aktiivisuutta säilyttääkseen oikeutensa työttömyysetuuksiin. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko sosiaaliturvasta muodostunut vastikkeellinen oikeus, vaikka sen tulisi perustuslain 19 §:n mukaan kuulua jokaiselle ilman vastasuorituksia. Lisäksi tutkimuksessa on tuotu esille, että erityisesti toimeentulotuen alentamiseen liittyvä porrastettu seuraamusjärjestelmä voi olla perusteltu, mikäli se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ja jos kohtuullisuus- sekä suhteellisuusperiaatteet toteutuvat asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa, että seuraamusjärjestelmän heikommassa asemassa olevan osapuolen tulee saada ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo (PL 19 §) sekä mahdollisuus valittaa päätöksestä.

Toisessa luvussa tarkastellaan työnhakuprosessin tarkoituksenmukaisuutta suhteessa perusoikeuksiin. Prosessin ensisijaisena tavoitteena on nopeuttaa työllistymistä ja tukea työnhakijan pääsyä työmarkkinoille, mutta tutkimuksessa on käynyt ilmi, että käytännössä sen velvoitteet ja seuraamukset eivät aina ole tasapainossa työnhakijan yksilöllisen tilanteen kanssa kohtuusperiaatteen mukaisesti. Erityisesti tämä havainto liittyy työllistymissuunnitelman henkilökohtaistamiseen, jossa hallituksen esityksen tavoitteet ja käytännön toteutus eivät aina kohtaa. Liian tiukat ja työnhakijan elämäntilanteeseen nähden epärealistiset velvoitteet voivat olla ongelmallisia perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Näin ollen työnhakuprosessin tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on keskeistä varmistaa, että velvoitteet ovat realistisia ja oikeudenmukaisia, jotta ne tukevat työnhakijan työllistymistä ilman, että hänen perusoikeuksiaan vaarannetaan.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tutkimuksessa nousee esiin työnhaun päättämisen ja karensien asettamisen perusteiden epätarkkuus. Erityisesti työnhakua koskevien laiminlyöntien toistuvuuden käsite on lainsäädännössä määritelty liian epämääräisesti, mikä voi vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumisen. Tämä on ongelmallista, sillä perustuslain (731/1999) 6 § edellyttää, että kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Tarkempi määrittely toistuvuuden käsitteelle ja seuraamusten asettamisen kriteereille olisi tarpeen, jotta yhdenvertaisuus työnhakuprosessissa voidaan varmistaa. Hyvän hallinnon näkökulmasta tutkimuksessa on nostettu esiin työllistymissuunnitelmien tarkastusten viivästykset sekä määräaikojen laiminlyönnit, joihin oikeusasiamies on puuttunut. Asiakaspalvelun ruuhkautuminen ja henkilöstöresurssien puute eivät oikeusasiamiehen mukaan ole hyväksyttäviä perusteita lakisääteisten määräaikojen ylityksille. Tämä rikkoo perustuslain 21 §:ää, joka takaa oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Viivästykset heikentävät työnhakuprosessin uskottavuutta ja vaikuttavuutta, mikä puolestaan vähentää sen kykyä edistää työllisyyttä tarkoituksenmukaisesti. Näin ollen sekä yhdenvertaisuuteen että hyvään hallintoon liittyvät haasteet korostavat tarvetta tarkemmalle ja oikeudenmukaisemmalle sääntelylle, jotta työnhakijoiden oikeudet toteutuvat

täysimääräisesti ja työvoimapalvelut voivat palvella työllisyyden edistämisen tavoitetta tehokkaasti.

Työhaun prosessista on löytynyt myös positiivisia näkökohtia perusoikeuksien toteutumisen ja prosessin tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Työnhakijan osallistaminen työllistymissuunnitelman laadintaan tukee hyvän hallinnon periaatteita ja vahvistaa hänen mahdollisuuksiaan vaikuttaa omaan tilanteeseensa. Tämä lisää prosessin läpinäkyvyyttä ja varmistaa, että työnhakijan oikeudet toteutuvat hänen yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti. Lisäksi nollatuntisopimuksella työskentelevien henkilöiden määritys työttömiksi on perusteltu ratkaisu sosiaaliturvan ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta. Tämä käytäntö mahdollistaa heidän toimeentulonsa turvaamisen, vaikka työvuorojen määrä vaihtelee ja työtilanne on epävakaa. Näin ollen nollatuntisopimuksen työllisyysstatus huomioi työnhakijan taloudellisen ja oikeudellisen aseman sekä vähentää riskiä jäädä ilman riittävää sosiaaliturvaa. Tämä osoittaa, että työnhakuprosessin kehittäminen voi tuottaa ratkaisuja, jotka sekä tukevat perusoikeuksia että tekevät aktivointitoimenpiteistä tehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia.

Kokonaisuudessaan toisessa luvussa osoitetaan, että työhaun prosessin tarkoituksenmukaisuus on monin tavoin kiistanalainen. Vaikka prosessin tavoitteet, kuten työllistymisen edistäminen ja työnhakijan tukeminen, ovat perusoikeudellisesti perusteltuja, niiden käytännön toteutus ei aina vastaa suhteellisuus-, kohtuullisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteita. Tutkimuksessa esiin nousseet ongelmat liittyvät erityisesti työnhakijoiden velvoitteiden ja sanktioiden mitoitukseen, työllistymissuunnitelmien yksilöllisyyteen sekä hyvän hallinnon toteutumiseen. Perusoikeuskytkentöjen perusteella voidaan todeta, että työnhakuprosessin kehittämiseksi perusoikeuslähtöisestä näkökulmasta on edelleen tarvetta, jotta varmistetaan, että työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat tasapainoisesti ja oikeudenmukaisesti. Näin ollen työnhakujärjestelmän rakenteellisten ja säädöksellisten uudistusten tulisi keskittyä erityisesti siihen, että aktivointitoimenpiteet tukevat työllistymistä ilman, että ne vaarantavat yksilön perusoikeuksia tai johtavat kohtuuttomiin seuraamuksiin.

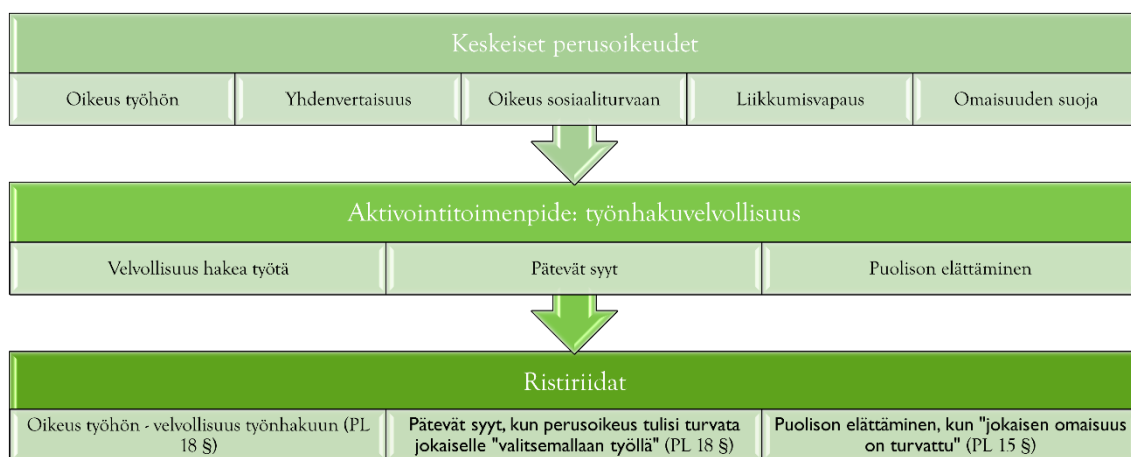
## 4.2 Aktivointitoimenpiteiden perusoikeudelliset reunaehdot

Tutkimuksessa korostettiin, että keskeisiä perusoikeuksia ovat oikeus työhön (PL 18 §), oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) ja omaisuuden suoja (PL 15 §). Tutkimuksessa huomattiin, että oikeus työhön on käytännössä kääntynyt velvollisuudeksi työnhakuun sanktioiden uhalla, mikä heijastaa jännitettä yksilön perusoikeuksien ja pakottavien aktivointitoimenpiteiden välillä. Yhdenvertaisuuden parantamiseksi on otettu käyttöön muistutusmenettely, joka varmistaa, että työnhakijat tietävät vaatimukset ennen työttömyysturvaseuraamusten, kuten karenssien, määräämistä. Lisäksi perustuslaki (731/1999) ja oikeus hyvään hallintoon (PL 21 §) edellyttävät, että työnhaun prosessin ja aktivointitoimenpiteiden, kuten työttömyysturvan, työllistymissuunnitelmien ja sanktiojärjestelmien, on oltava selkeitä, ennakoitavia ja kohtuullisia, jotta ne eivät loukkaa yksilön perusoikeuksia.

Oikeus sosiaaliturvaan on ollut uhattuna erityisesti työttömyysturvalaissa (1290/2002) määriteltyjen pätevien syiden kautta. Näiden syiden, kuten esimerkiksi työstä eroamisen tai työstä kieltäytymisen, tulee olla lainsäädännöllisesti perusteltuja, jotta sosiaaliturva säilyy. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että työnhakijalta edellytetään päteviä perusteita muun muassa muuttamiseen tai työstä kieltäytymiseen, mikä kytkee liikkumisvapauden ja omaisuuden suojan toisiinsa. Jos työnhakija haluaa vaihtaa asuinpaikkaansa perusoikeuksiensa mukaisesti, hänen avo- tai aviopuolisollaan on oltava riittävät tulot työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi, mikä asettaa vaatimuksia myös puolison omaisuudelle, joka on perustuslain (731/1999) 15 §:ssä suojattu.

Perustuslaki (731/1999) rajoittaa työttömien aktivointitoimenpiteitä erityisesti työnhakuvelvoitteen osalta, sillä kyseessä on oikeus – ei velvollisuus – mikä on ristiriidassa perustuslaissa turvattujen oikeuksien, kuten oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, kanssa. Karenseja on arvioitava huolellisesti, jotta sosiaaliturvaa ei vastikkeellisteta niin, että se vaarantaisi yksilön oikeuden toimeentuloon. Myös niin kutsuttujen pätevien syiden soveltaminen on ongelmallista. Nykyisessä työnhakuvelvollisuudessa edellytetään

muun muassa työstä kieltäytymisen perusteen olemassaoloa, mikä voi rajoittaa työnhakijan liikkumisvapautta ja vaikuttaa puolison omaisuussuojan näkökulmaan. Toisin sanoen, vaikka työnhakuvelvollisuutta pyritään käyttämään työllistymisen edistämiseksi, se samalla rajoittaa yksilön vapautta valita oma työnsä ja elinkeinonsa, mikä korostaa tilannetta, jossa työnhakijan autonomia vaarantuu – erityisesti tilanteissa, joissa hänen työllistymismahdollisuutensa ovat heikot tai työkyky on alentunut.



**Kuvio 4** Työnhakuvelvollisuuden tutkimustulokset.

Suomen työllisyyden kuntakokeilussa (2021–2024) on havaittu, että palveluiden siirrot kunnista toiseen voivat parantaa palveluiden kohdentamista ja edistää yhdenvertaisuutta – esimerkiksi tarjoamalla palveluita omalla äidinkielellä – mutta samalla ne voivat rajoittaa liikkumisvapautta, mikä saattaa johtaa pakotettuihin asuinpaikanvaihtoihin, pitkään työmatkaan tai karensseihin, jotka vaarantavat sosiaaliturvan ehdot. Monialainen yhteispalvelu laajentaa perinteisen työnhaun kokonaisvaltaiseksi palveluketjuksi, joka kattaa elämäntalouden, sosiaali- ja terveystalouden sekä kuntoutuksen, tukien työnhakijan työkykyä ja sosiaalisia kontakteja. Näin kuntakokeilun onnistunut toteutus edellyttää yksilöllisiä, joustavia ja kohdennettuja aktivointitoimenpiteitä, joissa perusoikeudet – kuten oikeus työhön, sosiaaliturvaan, liikkumisvapautteen ja kielellisiin oikeuksiin – pysyvät keskiössä.

Oikeus työhön ja elinkeinovapautteen on turvattu Suomen perustuslain 18 §:ssä, joka takaa jokaiselle oikeuden hankkia toimeentulonsa omalla työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Tämä säännös korostaa yksilön vapautta valita työnsä ja samalla velvoittaa julkisen vallan edistämään työllisyyttä. Monialainen yhteispalvelu toimii konkreettisena keinona tämän velvoitteen toteuttamisessa tarjoamalla yksilöllisiä ja räätälöityjä palveluita, jotka vastaavat työnhakijan työkykyyn, osaamiseen ja elämäntilanteeseen liittyviä tarpeita. Yhteispalvelu mahdollistaa työnhakijan taitojen kehittämisen esimerkiksi koulutuksen tai muun tuetun palvelun kautta, parantaen näin hänen asemaansa työmarkkinoilla. Lisäksi se tarjoaa vaihtoehtoisia reittejä työelämään niille, joille perinteiset työllistymismallit eivät ole realistisia, esimerkiksi terveyssyitten takia. Näin yhteispalvelu ei ainoastaan tue työhön pääsyä, vaan laajentaa myös mahdollisuuksia osallistua yhteiskuntaan ja kehittää itseään ihmisarvoisen elämän edellytyksissä.

Kuntouttava työtoiminta pyrkii parantamaan pitkään työttömien työ- ja toimintakykyä sekä valmiuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille. Sen oikeudellinen kytkös perusoikeuksiin on merkittävä erityisesti oikeutta sosiaaliturvaan (PL 19 §) ja oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen (PL 18 §) ajatellen. Palvelussa maksetaan kulukorvaus, joka mahdollistaa osallistumisen ilman taloudellisia esteitä ja varmistaa, että sosiaaliturvaa ei vastikkeellisteta työtoimintaan osallistumisen perusteella. Lisäksi kuntouttava työtoiminta toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momenttia, jonka mukaan julkisella vallalla on velvollisuus edistää mahdollisuutta hankkia toimeentulo työllä. Palvelun tarkoituksena on kehittää yksilön työkykyä ja työllistymisvalmiuksia, mikä ei ainoastaan tue hänen hyvinvointiaan, vaan myös vahvistaa hänen asemaansa työelämässä. Tutkimuksessa ilmeni myös, että aktiivisuussuunnitelmien selkeys on kriittistä. Puutteet, kuten toiminnan kuvauksen ja ajankohdan epäselvyys, voivat vaarantaa yksilön oikeuden hyvään hallintoon (PL 21 §). Selkeät ja päivitettäviin malleihin perustuvat suunnitelmat auttaisivat minimoimaan virheiden mahdollisuuden ja varmistaisivat palvelun toimivuuden.

Työttömyysturvan käsittelyssä perusoikeudet nousevat esiin erityisesti sanktiojärjestelmän asettamien rajoitusten kautta. Vaikka työttömyysturvalain tavoitteena on turvata oikeus toimeentuloon, sen käytäntö voi johtaa karensseihin eli määräaikaiseen etuuden lakkauttamiseen. Tällaiset sanktiot ovat kohtuuttomia, mikäli ne laskevat työttömälle

jäävän toimeentulon tarpeettoman alas ja rikkoivat näin sosiaaliturvan perusoikeutta (PL 19 §). Tämän vuoksi työttömyysturvasanktiot on suunniteltava suhteellisiksi ja yksilön tilanteeseen perustuviksi, jotta ne eivät vaaranna perusoikeuksien mukaista elämää. Karesensien ja muiden työttömyysturvan seuraamusten määrittäminen osoittaa, kuinka perusoikeudet rajoittavat aktivointitoimenpiteitä. Sosiaaliturvaa pidetään perustuslain (PL 19 §) mukaisesti subjektiivisena oikeutena, eikä sitä tulisi vastikkeellistaa tavalla, joka laskee toimeentuloa, jos työnhakijalla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia hankkia toimeentuloaan itsenäisesti. Tuen alentamisen tulee siksi olla poikkeuksellista ja perustua perusoikeusmyönteiseen tulkintaan sekä kohtuullisuusperiaatteeseen.

Työttömyysturvalain mukaiset pätevät syyt – esimerkiksi työstä eroaminen, työmatkan pituuden vaikutukset tai palveluihin osallistumisen esteet – ovat konkreettinen esimerkki siitä, miten perusoikeudet vaikuttavat aktivointitoimenpiteisiin. Näiden syiden määrittelyssä pyritään tasapainottamaan työnhakijan yksilöllinen tilanne ja hänen oikeutensa, kuten liikkumisvapaus (PL 9) ja omaisuuden suoja (PL 15). Kuitenkin ennalta asetetut kriteerit, kuten työmatkan enimmäisaika, eivät aina huomioi yksilöllisiä olosuhteita, mikä saattaa vaarantaa työnhakijan henkilökohtaiset oikeudet. Kulukorvauksen avulla varmistetaan, että työnhakija voi osallistua suunnitelmiin kirjattuihin toimenpiteisiin ilman kohtuutonta taloudellista rasitetta. Tämä puolestaan tukee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä kohtuullisin ja toteuttamiskelpoisin keinoin sekä edesauttaa sosiaaliturvan (PL 19 §) toteutumista. Lisäksi työttömyysturvalaissa määriteltyjen pätevien syiden rajaus – esimerkiksi työmatkan pituuden rajaaminen (kokoaikatyössä kolme tuntia, osa-aikatyössä kaksi tuntia) – vaikuttaa suoraan työnhakijan liikkumisvapauteen ja asuinpaikan valinnan mahdollisuuksiin. Myös avioliittolain (234/1929) mukaiset perhevelvoitteet voivat olla ristiriidassa perustuslain omaisuuden suojan kanssa (PL 15).

Yhteenvetona tutkimuksessa on todettu, että perusoikeudet asettavat aktivointitoimenpiteille useita rajoituksia ja vaatimuksia. Ensinnäkin oikeus työhön, sosiaaliturvaan ja yhdenvertaisuuteen edellyttävät, että toimintamallit ovat kohtuullisia, yksilöllisiä ja suhteellisia. Sanktiojärjestelmän, kuten työttömyysturvaseuraamusten, on oltava joustavia

siten, että ne eivät vaaranna työnhakijan toimeentuloa, vaan otetaan huomioon hänen yksilölliset osallistumismahdollisuutensa. Lisäksi kaikkien aktivointimenetelmien – kuten työnhakuvelvollisuuden, kuntakokeilujen, monialaisen yhteispalvelun ja kuntouttavan työtoiminnan – suunnittelussa ja toteutuksessa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita (PL 21 §), jolloin perusoikeuksien suoja ei jää vain näennäiseksi. Tutkimus osoittaa, että vaikka aktivointitoimenpiteiden tavoitteena on työllistymisen edistäminen niin, niiden tulee perustua selkeisiin, kohtuullisiin ja yksilöllisiin tarpeita huomioiviin seikkoihin. Monialaisessa yhteispalvelussa perusoikeuksien toteutuminen ilmenee esimerkiksi siinä, että työnhakijan toimintakykyä parannetaan, mikä tekee työllistymisestä realistisempää. Vastaavasti kuntouttavan työtoiminnan osalta on ratkaisevaa, että aktivointisuunnitelmat ovat selkeitä ja kattavia, sillä pieni virhe voi vaarantaa yksilön oikeuden hyvään hallintoon ja sosiaaliturvaan. Kulukorvausten avulla varmistetaan, että osallistuminen palveluihin ei aiheuta taloudellista estettä. Perusoikeuksiin perustuvien reunaehtojen tiukka noudattaminen on täten välttämätöntä, jotta aktivointitoimenpiteet säilyvät kohtuullisina ja tukevat mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille tosiasiallisesti.

## 5 Suosituksia jatkotutkimukseen

Tutkielmani aikana kävi ilmi, että jatkotutkimusta tulisi tehdä kohtuullisuudesta käsitteenä, ja se tulisi määritellä erikseen. Lisäksi lainsäädännössä mainittiin työnhaun päättämistä, mikäli toimenpiteitä laiminlyötäisiin toistuvasti 12 kuukauden ajanjakson aikana, mutta toistuvuutta ei ollut määritelty. Toistuvuuden määritelmä voisi löytyä oikeuskäytännöstä, mutta sikäli, kun kyseessä oleva lainkohta velvoittaa työnhakijaa olemaan laiminlyömättä velvollisuuksiaan toistuvasti – sanktioiden uhalla, tulisi määritelmä löytyä laista. Yhdenvertaisuuden turvaamiseksi toistuvuuden käsitteen määrittely on perusteltua. Lisäksi jatkotutkimusta kaipasi perustuslain keskinäiset ristiriidat ja niiden ratkaisu kollisionormien avulla, kuten julkisen vallan velvollisuus edistää työllistymistä (PL 18.2 §) ja oikeus työhön (PL 18.1 §). Tämän perusoikeuden momenttien välille tulisi määritellä kollisionormien perusteella selkeä etusijajärjestys. Asiaa voisi käsitellä myös laajemmin ihmisoikeuksien näkökulmasta, jolloin etusija momenttien välille voisi löytyä.

Kohtuullisuuden käsitteen lisäksi jatkotutkimusta tulisi tehdä kohtuullisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta suhteessa perusoikeuksiin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimenpiteen tulee olla sopusuhtainen toivottuun päämäärään nähden – toimenpiteiden tulee siis olla niin minimaalisia kuin on tarve asian hoitamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen tutkiminen aktivointitoimenpiteiden perusoikeuskytkennöissä voisi olla antoisaa, sillä aktivointitoimenpiteissä mainitut keinot saavuttaakseen päämäärän vaikuttavat osaltaan ylimitoitetuilta ja toisaalta ongelmallisilta siten, että tavoiteltua tulosta ei ainakaan lyhyellä aikavälillä olla saavutettu. Ylimitoitetut toimenpiteet olisi hyvä käsitellä kohtuullisuusperiaatteen näkökulmasta, jotta voitaisiin tutkia syvemmin sitä, ovatko aktivointikeinot kohtuullisia. Kohtuullisuuden määritelmän tarkentamista olisi syytä kuitenkin harkita ennen tutkimuksen toteuttamista sen perusteella. Kuten heti johdannossa todettiin, on tämän viimeisimmän aktivointipyrkimyksen jälkeen työttömyys noussut. Asia ei tietenkään ole yksiselitteinen eikä sen voida katsoa täysin johtuvan aktivointitoimenpiteiden heikosta laadusta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimenpiteillä tulisi kuitenkin päästä tavoiteltuun tulokseen, joten trendin jatkumisen seuranta voisi olla aihe jatkotutkimukseen.

Vuonna 2025 voimaan tullut TE-palveluntarjoajan muutos on aihe, jota voisi tutkia jatkossa. Palveluntarjoaja vaihtui valtiolta kunnille. Mahdollista olisi siis tutkia palvelujen laadun ja määrän, etujen ja haittojen näkökulmasta, kun aikaa on kulunut hetki ja TE-palvelut ovat lähteneet kunnolla käyntiin kunnissa. Kuntakokeilulla simuloitiin muutosta, joten kuntakokeilun tuloksien tutkimisella voisi jo saada viitteitä siitä, miten kunnan tarjoama palvelu palvelee asiakkaita sekä viranomaisia, jotka palvelua tuottaa.

Ihmisoikeuksia käsiteltiin tässä tutkimuksessa hyvin pintapuolisesti. Jatkotutkimusta voisi siis toteuttaa myös ihmisoikeuksien muodostamasta teoriakehyksestä sekä perus- ja ihmisoikeuksien suhteesta. Tässä tutkimuksessa oletuksena on, että perusoikeudet toteuttavat lainsäätäjän tarkoituksenmukaisesti ihmisoikeuksia. Jatkotutkimusta voisi täten toteuttaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välisistä suhteista. Tutkimuksessa kävi myös ilmi Suomen saaneen valituksia riittämättömästi toimeentulon tasosta, minkä vuoksi ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suhteiden selvittäminen voisi olla perusteltua.

## Lähteet

- Arajärvi, P. (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Alma Talent Oy.
- Hakalehto-Wainio, S. (2012). *Oppilaan oikeudet opetustoimessa*. Lakimiesliiton kustannus.
- Harjula, H.; & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat*. Alma Talent Oy.
- Hidén, M. (2016). *Tieteen termipankki*. Haettu 7. 11. 2022 osoitteesta [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sopimusvapaus/laajempi\\_kuvau\\_s](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sopimusvapaus/laajempi_kuvau_s)
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Haettu 30. 10. 2022 osoitteesta [https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk\\_\\_\\_metodit\\_paino](https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino)
- Husa, J. (2001). *Oikeustapauksia*. Lakimies 6-7/2001. Haettu 12. 13. 2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/16690008.pdf>
- Husa, J.; & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Alma Talent Oy.
- Juntunen, H. (2013). *Demokratian dilemma. Oikeusteologinen tulkinta Suomen perustuslain eettisten periaatteiden merkityksestä demokraattisen valtiojärjestyksen perustana ja rajoituksena*. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 261. Haettu 10. 5. 2025 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-649-3>
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex.
- Koskinen, S. (2010). *Toimeentuloturva*. Edilex. Haettu 25. 11. 2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/7321.pdf>
- Kotkas, T. (2012). *Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat*. Lakimies 7-8/2012. Haettu 18. 12. 2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/92490010.pdf>
- Kotkas, T.; Tuovinen, A.-K.; Nykänen, E.; & Kalliomaa-Puha, L. (2023). *Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa*. Valtioneuvoston kanslia. Haettu 10. 5. 2025 osoitteesta

- [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164675/VNTEAS\\_2023\\_12.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164675/VNTEAS_2023_12.pdf)
- Lavapuro, J.; Ojanen, T.; Rautiainen, P.; & Valtonen, V. (2016). *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. Kunnallisan alan kehittämissäätö. Haettu 8. 4. 2025 osoitteesta [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/04/Sivistykselliset\\_ja\\_sosiaaliset\\_perusoikeudet\\_syrj%C3%A4kunnissa.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/04/Sivistykselliset_ja_sosiaaliset_perusoikeudet_syrj%C3%A4kunnissa.pdf)
- Lähteenmäki, L. (2020). "Mitä työttömän syyksi voidaan lukea" - Empiirinen tarkastelu työttömyysturvan saamisen edellytyksiin tehdyistä hallituksen esityksistä. *Lakimies* 5/2020. Haettu 25. 11. 2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/214820003.pdf>
- Macklin, R. (2003). Dignity is a useless concept. *British Medical Journal*(327). doi:<https://doi.org/10.1136/bmj.327.7429.1419>
- Mäenpää, O. (2023). Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy.
- Niemi, H.-M. (2019). Ihmisarvo perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. *Lakimies*(3-4), ss. 337-362. Noudettu osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/198840005.pdf>
- Niemi, M. (2022). *Lainopillisen tiedon erityisluonteesta*, 1209 - 1231. *Lakimies* 7-8/2022. Haettu 4. 12. 2024 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/1000880010.pdf>
- Nieminen, L. (2005). Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. *Lakimies*(1), ss. 49-78. Haettu 21. 4. 2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/24580003.pdf>
- Oikeusministeriö. (ei pvm). Lainvalmistelun kehittäminen. [oikeusministerio.fi](https://oikeusministerio.fi). Haettu 11. 4. 2025 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/lainvalmistelun-kehittaminen>
- Ojanen, T.; & Scheinin, M. (2011). *1. Suomen valtiosäännön perusperiaatteet (PL 1 §)*. Alma Talent Oy.
- Ollila, A. (2021). *Työntekijän lojaalisuusvelvollisuuden perusta, sisältö ja rajoitukset : työntekijän lojaalisuusvelvollisuuden työlänsäädännöllisen ja työsopimusperusteisen tason suhde perus- ja ihmisoikeuksiin erityisesti*

- sananvapauden näkökulmasta*. Helsingin yliopisto. Haettu 21. 4. 2025 osoitteesta <http://hdl.handle.net/10138/334489>
- Opetushallitus. (2004). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Haettu 11. 5. 2025 osoitteesta [https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteet\\_2004.pdf](https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteet_2004.pdf)
- Pajukoski, M. (2006). *Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat - ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä*. Edilex.
- Pajukoski, M. (2013a). *Työttömän työnhakijan toimeentuloturva aktivoinnin ja syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä*. Edilex. Haettu 21. 11. 2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/11451.pdf>
- Pajukoski, M. (2013b). *Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö*. Edilex. Haettu 12. 12. 2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeustiede/110310004.pdf>
- Rahkonen, S. (2023). *Välttämätön toimeentulo ja huolenpito - Miten perustuslaki ja kansainväliset sopimukset velvoittavat lainsäätäjää?* Edilex. Haettu 21. 4. 2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/opinnaytetyot/31668.pdf>
- Rautiainen, P. (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. s. 261 - 283. Oikeus 3/2013. Haettu 10. 5. 2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/109710001.pdf>
- Rautiainen, P.;Kostiainen, A.;Kurki, V.;Soininen, N.;& Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino.
- Stix-Hackl, C. (2004). *Julkisiamiehen ratkaisuehdotus Christine Stix-Hackl*. Omega. Haettu 21. 4. 2025 osoitteesta <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d68d53781a4682420c927ee295da827592.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMaxb0?text=&docid=49004&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=33541>
- Suomen YK-liitto. (ei pvm). Ihmisoikeudet. *TSS-sopimus*. [www.ykliitto.fi](http://www.ykliitto.fi). Haettu 8. 4. 2025 osoitteesta <https://www.ykliitto.fi/yk-teemat/ihmisoikeudet/tss-sopimus>

- SVT, S. v. (2025). *Työvoimatutkimus*. Haettu 1. 3. 2025 osoitteesta <https://stat.fi/julkaisu/cm0xkg2437hy607vwrypjtxp3>
- Tuori, K. (2011). Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). *Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., Viljanen, V-P. Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.
- Tuori, K.;& Kotkas, T. (2016). *Sosiaalioikeus*. Alma Talent Oy.
- Turunen, J. (2004). Oikeuden kollisionormit. Edita Publishing Oy. Haettu 12. 5. 2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/2421.pdf>
- Valtioneuvosto. (2023). *Valtioneuvosto*. (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö) Haettu 4. 12. 2024 osoitteesta Sosiaalisten oikeuksien komitealta ratkaisu Suomen sosiaaliturvan tasosta: <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/sosiaalisten-oikeuksien-komitealta-ratkaisu-suomen-sosiaaliturvan-tasosta>
- Viljanen, V.-P. (2011). 2. Perusoikeuksien soveltamisala. *Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.

## Hallituksen esitykset

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Helsinki 1993.
- HE 132/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2003.
- HE 111/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Helsinki 2011.
- HE 134/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Helsinki 2012.
- HE 167/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskeviksi lainsäädännöksi. Helsinki 2021.
- HE 207/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskeviksi lainsäädännöksi. Helsinki 2022.

## **Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt**

PeVL 32/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 32 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta. Helsinki 1992.

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

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 31 hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetusten eräiden säännösten kumoamisesta. Helsinki 1997.

PeVL 20/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 20 hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Helsinki 1998.

PeVL 32/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 32 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta. Helsinki 2014.

PeVL 90/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 90 hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 59/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 59 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2024.

## **Eduskunnan muiden valiokuntien lausunnot ja mietinnöt**

TyVM 17/2021 vp. - HE 167/2021 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki 2021.

## Oikeuskäytäntö

HAO 27.5.2008 08/0257/2

KHO 2006:40

KHO 2013:103

KHO 2023:34

## Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOAK/4012/2019. (2019). Haettu 12.5.2025 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4012/2019>

EOAK/1640/2020. (2020). Haettu 12.5.2025 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1640/2020>

EOAK/5370/2020. (2020). Haettu 11.5.2025 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5370/2020>

EOAK/4112/2021. (2021). Haettu 12.5.2025 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4112/2021>

EOAK/7698/2021. (2021). Haettu 12.5. osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-408391.pdf>