

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XLV

2012

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA

*Toimitusneuvosto*

Eva Tammi-Salminen, puheenjohtaja

Tatu Leppänen

Tapio Määttä

Seppo Villa

*Toimittaja*

Tapani Lohi

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)

[toimisto@lakimiesyhdistys.fi](mailto:toimisto@lakimiesyhdistys.fi)

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-320-8

ISBN 978-951-855-726-8 (verkkokirja)

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012

**Marja Pajukoski**

**TYÖTTÖMÄN AKTIVOINTI,  
TALOUDELLISET SANKTIOT JA  
OIKEUSKÄYTÄNTÖ**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	201
1.1	Aktivointipolitiikka ja sen muutos .....	201
1.2	Tutkimustehtävä .....	204
2	MITÄ AKTIVOINTI ON LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ? .....	210
3	TYÖTTÖMÄN TYÖNHAKIJAN TOIMEENTULO .....	215
3.1	Työttömyysturva ja sen ehdot .....	216
3.2	Työttömän työnhakijan omaehtoisen aktiivisuuden rajat .....	220
3.2.1	Työehdot, työn sopivuus ja ammattitaito .....	222
3.2.2	Työn vastaanottamisen hinta .....	226
3.3	Tarpeellista vai turhaa koulutusta? .....	228
3.3.1	Koulutus ja työn soveltuvuus .....	228
3.3.2	Koulutuksen keskeyttämisen sallitut ja kielletyt syyt ..	230
3.4	Toimeentulotuki – työttömän viimesijainen taloudellinen turva .....	233
3.4.1	Toimeentulotuen perusosan alentaminen työvoimapolitiittisesta syystä .....	234
3.4.2	Perusosan alentamista koskevat tulkinnat hallinto-oikeuksissa .....	236
4	ELÄMÄNTILANTEIDEN RAJAAMISEN VAIKEUS .....	241
4.1	Opiskelija, työtön vai työssä? .....	241
4.2	Yrittäjä ja työvoimapolitiittinen aktiivisuus .....	252
5	TULKINTA- JA RATKAISUPERUSTEET TTLK:N JA HALLINTO-OIKEUKSIEN RATKAISUISSA .....	255
5.1	Oikeuslähteistä .....	255
5.2	Oikeusperiaatteet ja työttömän toimeentuloturva .....	257
5.2.1	Hyvä hallinto ja sen periaatteet .....	257
5.2.2	Kohtuus TTLK:n ja hallinto-oikeuksien ratkaisu- ja tulkintaperusteena .....	261
5.3	Työttömän työnhakijan esittämä näyttö ja sen arviointi .....	267

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ .....	269
LÄHTEET .....	274
LYHENNELUETTELO .....	277
OIKEUSTAPAUKSET .....	277
THE ACTIVATION OF UNEMPLOYED CITIZENS, USE OF ECONOMIC SANCTIONS, AND LEGAL PRAXIS .....	281

---

# Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö

## 1 JOHDANTO<sup>1</sup>

### 1.1 Aktivointipolitiikka ja sen muutos

Työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvä aktivointi on vakiintunut työvoimapolitiikan pysyväksi osaksi viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Kansainvälisesti aktiivisen työvoimapolitiikan juuret ovat 1940-luvulla. Politiikkaa perusteltiin tuolloin työllisyysyllä, mutta ei ratkaisuna työttömyyteen, vaan täystyöllisyyden pysyvään turvaamiseen. Laajemmin aktivointi nousi kansainväliseen keskusteluun 1960-luvulla OECD:n työvoimapolitiittisen julistuksen kautta. 1990-luvulla OECD on tarkistanut eräitä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyviä kannanottojaan. Aktivoinnin mahdollisuuksia työllisyyden palauttamisessa pidetään heikompana kuin aikaisemmin, ja vastaavasti työvoiman tarjonnan merkitystä työllisyyspolitiikassa aikaisempaa vahvempänä. Nykyinen aktiivinen työvoimapolitiikka pyrkii tasoittamaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan välisiä suh-

---

<sup>1</sup> Artikkelit on osa tutkimusta *Syrjäytymisen ehkäiseminen ja osallisuus oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa*. Tutkimukseen liittyvän lainsäädännön kokoaminen ja analysointi suhteessa aktivointiin ja syrjäytymisen ehkäisemiseen mukaan lukien käsitteiden tarkastelu on julkaistu artikkelissa: Pajukoski, Marja: *Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys. Aktivoinnin ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä* (2010). Muut aikaisemmat artikkelit ovat: Pajukoski, Marja: *Tukeeko sääntely työttömän nuoren osallisuutta?* (2011); Pajukoski, Marja: *Yhteistyösäännökset syrjäytymisen estämiseen liittyvien julkisen vallan vastuiden toteuttamiskeinona*. Julkaisussa Miettinen, Tarmo – Korte, Atte (toim.): *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – julkisen vallan vastuu*. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 25. Joensuu 2010, s. 79–104 ja Pajukoski, Marja: *Toimeentulotuki, työ ja syrjäytyminen*. Julkaisussa Arajärvi, Pentti – Korte, Atte (toim.): *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – aiheen kartoitusta*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 24. Joensuu 2009, s. 139–160. Tutkimus on toteutettu osana Suomen Akatemian WORK-tutkimusohjelmasta (2008–2011) rahoitettua tutkimuskonsortiota *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet*.

dannevaihteluita yleisen talouspolitiikan rinnalla. Kasvanut työttömyys aktivointipolitiikan soveltamisympäristönä on muuttanut aktivointipolitiikan sisältöä. Työttömien omaa aktivoitumista tukevien toimien rinnalle on hyväksytty myös passiivinen työttömyysturvaan perustuva tuki.<sup>2</sup>

Akateemisessa keskustelussa aktivointipolitiikan olennaisia piirteitä ovat olleet palkkatyön priorisointi sosiaalisen osallistumisen ja osallisuuden mahdollistajana, työsuhteiden jousto, tiettyihin ryhmiin kohdennettujen työn tukemisen uusien mallien käyttöönotto ja sosiaaliturvaan kohdistetut rajoitukset. Tendenssit ovat nähtävissä useimmissa Länsi-Euroopan maissa työllisyystilanteesta ja sosiaaliturvajärjestelmästä tai sen tasosta riippumatta. Uusimmat aktivointipolitiikan analyysit kohdentuvat julkisten työllistymispalvelujen uudelleenorganisointitapoihin ja -malleihin. Työmarkkinoiden näkeminen sosiaalisen integraation ainoana legitimoituna mekanismina on johtanut siihen, että aktivointistrategiat vaikuttavat voimakkaasti sekä sosiaaliturvan muotoon että sisältöön. Aktivointiin liittyvä paradoksi kansalaisen kannalta on, että se yhtäältä edellyttää omatoimisuutta ja integroitumista työmarkkinoihin, mutta toisaalta epätyypillisten työsuhteiden kautta heikentää palkkatyön asemaa (elämänmittaisen) sosiaalisen riippumattomuuden tuottajana.<sup>3</sup>

Aktivointistrategioiden vaikutukset näkyvät niin työmarkkinoita koskevassa sääntelyssä, työvoimapolitiikassa kuin toimeentuloturvasakin. Aktivointipolitiikalla perusteltu epätyypillisiin työsuhteisiin sisältyvä epävarmuus on osin siirtynyt myös yleisille työmarkkinoille ja madaltanut yleistä palkkatasoa. Tätä ”työmarkkinoiden joustoa” täydentää työttömiltä edellytetyn aktiivisuuden ja vastaanotettavan työn uudelleen määrittely. Useimmissa maissa työttömän on tietyn ajanjakson jälkeen hyväksyttävä ”laadun madaltuminen” so. saavutettua palkkatasoa ja koulutusta heikommalla työolosuhteella. Lähes poikkeuksetta työn etsintä ja siihen liittyvät toiminnot on sanktioitu. Tämä pätee Suomessakin. Vaikka vakuutusperusteisten etuuskien taso on vakiintunut, niiden piiriin pääsy on vaikeutunut samalla kun niiden ajallista kesto on lyhennetty. Laatu näkyy sosiaalisen statuksen muutoksissa, jotka perustuvat työttömien ja työssäkäyvien uudenlaiseen ryhmäytymiseen. Tarjolla oleva työ ei välttämättä enää turvaa ammatillista ja sosiaalista statusta.<sup>4</sup>

Aktivointistrategiat edellyttävät osallistujiltaan vahvaa sitoutumista ja yhteistyötä siitä huolimatta, että aktivointi on perimmäältään yksilökeskei-

<sup>2</sup> Heinonen – Hämäläinen – Räisänen – Sihto – Tuomala 2004, s. 51–65.

<sup>3</sup> Bothfeld – Betzelt 2011, s. 5–6 ja siinä mainitut lähteet.

<sup>4</sup> Betzelt – Bothfeld 2011, s. 244–251.



nen lähestymistapa. Kyse ei ole niinkään valtion tuottamasta ammatillisesta kuntoutuksesta, sosiaaliturvasta tai yleisestä työllisyyden tasosta kuin yksilön käyttäytymisestä suhteessa työhön. Pakottamisen ja sanktioiden uhkan tarkoitus on lisätä työttömän halukkuutta työn vastaanottamiseen. Näitä keinoja käytetään erityisesti pitkäaikaistyöttömiin tai henkilöihin, joilla on esteitä työn vastaanottamiselle. Ongelma on, että järjestelmät ja kansalaisten tarpeet eivät kohtaa, sääntely on monimutkaista ja epäselvää ei vain työttömille, vaan myös sen toimeenpanijoille. Oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen on epäluotettavaa siksi, että tulkinnat vaihtelevat sekä viranomais- että tulkitsijakohtaisesti.<sup>5</sup> Oikeuksien toteutuminen on tasapainoilua päivänpolitiikan ja ensi asteen päätöksentekijöiden henkilökohtaisten näkemysten ja asenteiden, yksilön suojelun ja hänen itsenäisyyttään tukevien merkitysten välillä. Toimintakulttuurit ja resurssit tai pikemminkin niiden puute estävät esimerkiksi preventiivisen toiminnan, jossa sääntely on vain yksi osa prosessia.<sup>6</sup>

Aktivointi sisältää luonteeltaan sekä velvoittavia että tukevia toimenpiteitä, positiivisia ja negatiivisia puuttumisia, joiden tavoite on tukea henkilön riippumattomuutta. Keskeinen tavoite on löytää työtä. Kapeampi aktiivoinnin käsite on sidottu yksilön henkilökohtaiseen kehittymiseen ja integroimiseen suojatuilla työmarkkinoilla ja vapaaehtoistyössä.<sup>7</sup> Nämä toimenpiteet kohdentuvat useimmin vähimmäisturvan varassa oleviin työttömiin. Samalla ne nostavat esille kysymyksen kohtuuden ja tehokkuuden välisestä tasapainosta. Missä olosuhteissa ja minkälaisin ehdoin yksilö voidaan velvoittaa täyttämään tiettyjä velvoitteita, jotta se olisi kohtuullista. Tämä koskee esimerkiksi edellä käsiteltyä kysymystä laadusta: työehdoista ja -olosuhteista. Voidaanko velvoitteita asettaa, jollei tosiasiallisia mahdollisuuksia niiden noudattamiseen ole.<sup>8</sup>

Aktiivista kansalaisuutta koskeva keskustelu on osin irtautumassa palkkатыöstä. Viime vuosien sosiaalisissa reformeissa osallistumisesta vapaaehtoistyöhön, itseapuryhmiin, järjestöjen toimintaan ja erilaisiin yhteisöihin jne. kohdistuvaan työhön on tullut vaihtoehto yleisille työmarkkinoille. Sosiaalinen kansalaisuus tarkoittaa, että ihmiset eivät vain nauti kansalaisoikeuksista vaan myös täyttävät velvollisuutensa kansalaisina. Tasapainoa oikeuksien ja velvollisuuksien välillä haetaan. Kansalaisuus on myös aikaisempaa vähemmän sidottu kansallisuuteen, samalla kun siinä korostu-

<sup>5</sup> *Betzelt – Bothfeld* 2011, s. 251–253. Ks. myös *Pajukoski* 2010, s. 40–44, 50.

<sup>6</sup> *van Aerschoot* 2011, s. 149–150.

<sup>7</sup> *Hvinden* 1999, s. 28.

<sup>8</sup> *Moreira* 2008, s. 6–14.

vat kaupallistuminen ja yksilöllistyminen. Miten hyvinvointi ja sen kulujen jakaminen tulevaisuudessa muotoutuu, jää nähtäväksi.<sup>9</sup> Aktiivinen ulottuvuus ei ole kuitenkaan korvannut passiivista, joka on edelleen luonteenomaista monille etuuksille erityisesti pohjoismaissa. Asiakkuuden muutos enenevässä määrin kuluttajaksi, itsemääräämisen ja valinnanvaihtoehtojen lisääminen ja aktiivisuuden korostuminen työllisyyspolitiikassa ovat Suomessakin nähtävissä olevia muutoksia. Työttömän työnhakijan näkökulmasta sosiaalinen kansalaisuus edellä kuvatussa mielessä on Suomessa todellisuutta enintään työttömälle asetettujen velvollisuuksien osalta.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Tässä artikkelissa aktivointi tarkoittaa työttömän toimeentuloturvan sitomista hänen toimintaansa lainsäädännössä määritellyllä tavalla. Sen vastaisesti toimimisen sanktiot konkretisoituvat työttömyysturvan lakkauttamisena ja toimeentulotuen alentamisena. Aktivointia ei rajata pelkästään yleiseen työvoimapolitiikkaan liitettyjen aktivoinnin velvoitteiden seurauksiin tai vähimmäisturvan varassa olevien työttömien aktivointiin. Aktivoinnin rajat sekä sisällön että kohderyhmän suhteen määräytyvät lainsäädännön kautta.

Työttömän toimeentuloa koskevan sääntelyn tulkinta hajautuu eri toimijoille. Työttömyysajalta maksettavaa peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskevat päätökset ja niiden maksamisen hoitaa Kansaneläkelaitos, ansio-päivärahaa koskevat päätökset ja niiden maksamisen työttömyyskassat. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon (TTL 1:4).<sup>10</sup> Päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisenä asteena työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta<sup>11</sup>, toisena ja samalla viimeisenä muutoksenhakuasteena vakuutusosikeudelta.

---

<sup>9</sup> *Hvinden – Johansson 2007, s. 216–225.*

<sup>10</sup> Lausuntokäytännön lainmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta valvoo toimialueellaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen määräämä asianomaisen viraston virkamies (*työttömyysturva-asiamies*). Lausunnon antaminen oli ennen 10.5.2010 työvoimatoimikuntien tehtävä. Kaikissa tutkimusaineistoon kuuluneissa tapauksissa arvion on antanut työvoimatoimikunta.

<sup>11</sup> Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta oli 1.1.2007 saakka työttömyysturvalautakunta (muutos 1089/2006). Lautakunta käyttää nykyisin lyhennettä TTLK. Aineisto käsittelee molempien lautakuntien ratkaisuja. Koska aikaisemmalla lautakunnalla ei ollut muuta vakiintunutta lyhennettä, lautakunnasta käytetään sen nykyistä lyhennettä TTLK. Se, kum-

Jos työttömyysturvaa ei makseta tai maksaminen keskeytetään, henkilön toimeentuloa turvaa viimesijaisena etuutena toimeentulotuki, jota voidaan alentaa pitkälti työttömyysturvan epäämistä vastaavien syiden perusteella. Toimeentulotuen maksaa hakijan kotikunta, jonka sosiaalihuollosta vastaava monijäseninen toimielin (lautakunta) tekee myös päätöksen tuesta, ellei sitä ole ohjesäännöllä delegoitu viranhaltijan tehtäväksi. Mahdolliseen viranhaltijapäätökseen haetaan oikaisua lautakunnalta. Lautakunnan päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä on edelleen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli KHO antaa muutoksenhakuluvan. Lupa voidaan myöntää vain, jos se on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi (SHL 45 § 1 ja 2 mom., 46 §, 49 § 2 ja 3 mom).

*Tutkimusaineiston* muodostavat työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan (TTLK:n) ratkaisut koskevat valituksia, joita on tehty työttömyysturvan epäämisestä lainsäädännössä määriteltyjen ehtojen vastaiseksi tulkitun käyttäytymisen perusteella. Aineistoon sisältyvät hallinto-oikeuksien ratkaisut koskevat muutoksenhakua kunnallisten sosiaalihuollon lautakuntien päätöksiin, joilla toimeentulotukea on alennettu.

Oletuksena aineiston kokoamista aloitettaessa oli, että työttömän työnhakijan toimeentulon siirtyminen työttömyysturvalta toimeentulotuella näkyy TTLK:n ja hallinto-oikeuksien päätöksissä siten, että molempien lainkäyttöelinten ratkaisuisissa on samojen henkilöiden tekemiä valituksia. Koska työttömyysturvaa koskevien valitusten määrä on merkittävästi suurempi kuin toimeentulotukea koskevien valitusten määrä, kokoaminen aloitettiin hallinto-oikeuksien päätösten perusteella. Ensimmäiseksi 1) hallinto-oikeuksilta pyydettiin vuosina 2006–2008 tehdyt ratkaisut, jotka koskivat toimeentulotuen perusosan alentamisesta tehtyjä valituksia.<sup>12</sup> Sen jälkeen 2) TTLK:lta kysyttiin, oliko lautakunta mahdollisesti käsitellyt asianomaisten henkilöiden tekemiä valituksia työttömyysturvasta.<sup>13</sup>

---

man lautakunnan päätöksistä on kyse, määräytyy päätöksen antamisajankohdan perusteella.

<sup>12</sup> Aika määriteltiin sillä perusteella, että vuoden 2006 alussa voimaan tulleen pitkäaikaisyöttömiin kohdistuneen TTL:n muutoksen (1217/2005, 8:4a) oletettiin lisänsäen toimeentulotuen varaan jääneiden määrää.

<sup>13</sup> Tutkimusluvut aineiston kokoamiseen ja käsittelyyn haettiin hallinto-oikeuksilta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, 28 §) nojalla. Aineiston kokoamisessa ja käsittelyssä on noudatettu JulkL:ssa ja henkilötietolaissa (523/1999) tutkimusaineistojen käsittelystä annettuja määräyksiä. Hallinto-oikeuksista suojattuina sähköisesti saadut ratkaisut hävitettiin välittömästi tulostuksen jälkeen. Paperitulosteita on säilytetty lukollisessa kaapissa, johon ulkopuoli-

Henkilöitä, joiden tekemiä valituksia oli käsitelty sekä TTLK:ssa että hallinto-oikeuksissa löytyi yhteensä 46.<sup>14</sup> Kyseisiä henkilöitä koskevia päätöksiä oli tehty hallinto-oikeuksissa vuosina 2006–2008 62 (valituksia 92), TTLK:ssa 82 (valituksia 114).<sup>15</sup> Myös TTLK:n päätöksistä pääosa on tehty 2006–2008.<sup>16</sup>

Tutkimuksessa vertaillaan työttömyysturvan ja sosiaalihuollon ensi asteen muutoksenhakuun liittyvää päätöksentekoa ja sen vaikutuksia työttömien asemaan. Kun TTLK ja hallinto-oikeus ovat voineet päätyä eri tulokseen esimerkiksi siitä, onko työttömän työnhakijan työstä kieltäytymiseen ollut pätevä syy, tapauksia ei ole stilisoitu pelkiksi päätösnumeroiksi. Tapauskuvausten tavoite on myös avata oikeuskulttuuria (osin hallintokulttuuriakin), jonka varassa työttömän työnhakijan oikeusturva on siksi, ettei varsinaisia ennakkopäätöksiä ole.<sup>17</sup> Aineisto kattaa joidenkin henkilöiden osalta päätöksiä pitkältä ajalta. Tämä antaa mahdollisuuden pohtia myös sitä, miten toimeentuloturvajärjestelmä työttömän kannalta toimii.

Aktivointi ja syrjäytymisen estäminen sisältyvät molemmat sekä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) että työttömyysturvain (1290/2002) samoin kuin muiden työttömyyttä määrittävien lakien säännöksiin ja lakien esitöihin.<sup>18</sup> Tutkimusongelmat kietoutuvat aktivoinnin ja syrjäytymisen estämisen jännitteen ympärille. Kun aktivointi edustaa työllisyyspolitiikkaa, syrjäytymisen ehkäiseminen edustaa sosiaalipolitiikkaa. Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, jonka tavoitteen tulisi olla syrjäytymisen estämisessä. Aktivointi on kuitenkin muodostunut myös toimeentulotuen alentamista koskevien päätösten perusteluksi. Jos aktivointia

---

silla ei ole pääsyä. Tulosteet hävitetään sen jälkeen, kun niiden säilyttäminen ei tutkimuksen tulosten tarkistamiseksi ole tarpeen (HetiL 14 § ja 35 §).

<sup>14</sup> Henkilöille annettiin juokseva numero (1–46). Heistä käytetään tunnusta A, jonka jälkeen numero on suluisa: esim. A (46).

<sup>15</sup> Myös hallinto-oikeuteen tehdyn valituksen kohteena oleva kunnallisen lautakunnan päätös saattaa koskea useiden kuukausien toimeentulotukihakemuksia. Niiden lukumäärää ei ole selvitetty. TTLK:n 1980-luvulle meneviä päätöksiä on käsitelty vain poikkeuksellisesti. TTLK:n päätöksistä on pääosa tehty 2000-luvulla, 2006–2008.

<sup>16</sup> TTL 8:4a §:ään liittyviä työttömyysturvaa koskevia valituksia, joissa olisi ollut kyse hallinto-oikeuksien päätösten kanssa samoista henkilöistä, oli kuitenkin vain seitsemän (ks. alaviite 9). Tapausten vähäisestä määrästä johtuen muutosta ei otettu erityisen tarkastelun kohteeksi. Koska TTLK:n ja hallinto-oikeuksien päätöksiin sisältyneiden henkilöiden määrää pidettiin tutkimustulosten luotettavuuden kannalta riittävänä, ajankohtaa, jona hallinto-oikeuksien päätökset oli tehty, ei myöskään laajennettu.

<sup>17</sup> Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisusta voidaan valittaa vakuutusoi-keuteen. VO:n ratkaisuja on kuitenkin mukana lähinnä siltä osin kuin ne TTLK:n toimittaman aineiston perusteella ovat olleet tiedossa.

<sup>18</sup> Vrt. Pajukoski 2010, s. 49–51.

pidetään myös toimeentulotukilain (1412/1997) tulkinnan periaatteena, toimeentulotuen alentaminen työttömyysturvan alentamista vastaavilla perusteilla ei muodostu ongelmaksi. Jos taas tulkintaohjeeksi otetaan syrjäytymisen estäminen, toimeentulotuen alentaminen problematisoituu.

Aktivointipolitiikka käsittää sekä positiivisia että negatiivisia toimia. Tutkimus käsittelee aktivointia työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan kautta. Toimeentuloturvan yhteydessä aktivointi tarkoittaa toimeentuloturvaan liitettjä sanktioita ja näyttäyty sen vuoksi negatiivisena. Syrjäytymisen estäminen edustaa toimeentuloon liittyviä positiivisia toimia, sen sosiaalisia ulottuvuuksia. *Tutkimuskysymyksiä ovat: millaiseksi työttömän oikeudet oikeuskäytännössä rakentuvat aktivointimekanismien seurauksena? Kuinka vahva on työttömän oikeusturva? Miten aktivointiin liitettjä sanktioita koskevia ratkaisuja perustellaan?* Näkyvätkö ratkaisuissa työttömyyttä määrittelevän sääntelyn ja oikeusperiaatteiden erot verrattuna sosiaalihuollon sääntelyyn ja oikeusperiaatteisiin?

Tutkimuksessa selvitetään muutoksenhakuelinten ratkaisu- ja tulkintakäytäntöjä ja niissä noudatettavia periaatteita. Tulkintakannanotto perustuu ennakolta tiedossa oleviin oikeuslähteisiin ja niiden tulkintasääntöihin. On katsottu, ettei tulkintaa voida pitää oikeudellisena tulkintana, jos siinä sivuutetaan kaikki oikeuslähteet tai kaikki tulkintaa ohjaavat säännöt ja periaatteet<sup>19</sup>. Oikeuslähteiden painoarvo ratkaisujen perustelemisessä on kuitenkin erilainen.<sup>20</sup> Keskeisiin oikeuslähteisiin luetaan lait, niiden valmisteluaineistot ja ylimpien oikeuksien ratkaisut. Oikeussääntöjen välisten ristiriitatilanteiden ratkaisuperiaatteet ovat lähinnä muodollisia ja toimivat lain sisällöstä riippumatta. Perustuslain ja lain oikeudellinen etusija suhteessa muihin säädösten osiin on voimassa olevassa perustuslaissa korostunut.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Aarnio 1989, s. 195.

<sup>20</sup> Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Aarnion mukaan vahvasti velvoittavan oikeuslähteen huomioimattomuudesta seuraa lainsoveltajalle sanktio. Tärkein velvoittava oikeuslähte on laki. Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden syrjäyttämistä ei seuraa sanktiota, mutta päätöksen muuttuminen ylemmässä oikeusasteessa on todennäköistä. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuja oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainoppi, oikeusvertailevat tai oikeushistorialliset argumentit. Aarnio 1989, s. 217–221.

<sup>21</sup> Lex superior derogat inferiori -periaatteen mukaan korkeampi laki syrjäyttää alemmanasteisen, mikä tarkoittaa muun muassa, että perustuslaki syrjäyttää lain ja laki asetuksen. Lex specialis derogat generali -periaate tarkoittaa, että erityislaki syrjäyttää yleislain. Kolmas oikeussääntöjen välisiä kollisiotilanteita koskeva periaate on lex posterior derogat

Puhtaasti muodollisten tulkintaperiaatteiden ohella lainsäädännön tulkintaa ohjaavat materiaaliset oikeusperiaatteet. Oikeussäntöjen ja periaatteiden ero kiteytyy viimeksi mainituille ominaisessa harkinnassa ja arvossällössä.<sup>22</sup> Oikeusperiaatteet voivat sisältyä myös kirjoitettuun lainsäädäntöön. Esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteet: tarkoitussidonnaisuus-, yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet on kirjattu hallintolakiin (434/2003, 6 ja 7 §), joten ne ovat myös oikeussäntöinä voimassa.<sup>23</sup>

Oikeusperiaatteen voimassaolo voi perustua myös muuhun institutionaaliseen tukeen kuin lakiin. Tuen lisäksi oikeusperiaatteiden voimassaolon edellytys on yleistettävyyys, joka erottaa ne esimerkiksi yhteiskunnallisista tavoitteista.<sup>24</sup> Esimerkiksi sosiaalihuollon tarveperiaatteen tuki perustuu sekä lainsäädäntöön että muihin oikeuslähteisiin, kuten lainsäätäjän tarkoitukseen.

Työttömyysturvalain ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön kuuluvan toimeentulotukilain tulkintaan sovelletaan hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita. Erityisiä työttömyysturvan ja toimeentulotuen säännösten tulkinnassa huomioon otettavia periaatteita ovat kohtuus<sup>25</sup> sekä kokonaisvaltaisen ja asiakkaan kannalta myönteisen tulkinnan periaatteet. Syrjäytymisen ehkäisemisen ja aktivoimisen periaatteiden ohella ne tulevat sovellettaviksi myös toimeentuloturvaan koskevien säännösten tulkinnassa.

---

priori: myöhempi laki syrjäyttää aiemman lain. Myös näiden periaatteiden soveltaminen voi edellyttää tulkintaa. *Tolonen* 2003, s. 103–109.

<sup>22</sup> Vrt. *Tolonen* 2003, s. 37–49.

<sup>23</sup> Tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa sitä, ettei viranomaisella saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sovellettavan lain tavoitteisiin. Esimerkiksi toimeentulotuen myöntämisen peruste on asiakkaan tarve, ei vaikkapa viranomaisen sen maksamiseen varaamat resurssit. Viranomaisen toimenpiteiden on oltava puolueettomia ja asiallisia, ja samanlaisissa tilanteissa olevia asiakkaita on kohdeltava samalla tavalla. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toimet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Niiden tulee olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja. Tarpeellisuus tarkoittaa myös toimien tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä suhteessa asetettuun tavoitteeseen. Luottamuksensuojassa on kyse kansalaisen oikeudesta luottaa viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen ja siihen, että viranomaisella on toiminnassaan toteuttaa yleistä intressiä. Luottamuksensuoja tarkoittaa yksilön suojausta julkista valtaa vastaan ja oikeusjärjestykseen perustuvien oikeutettujen odotusten suojausta. *Mäenpää* 2003, s. 384–394. Hallinnossa noudatettaviin periaatteisiin kuuluu myös palveluperiaate. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisella voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

<sup>24</sup> *Tolonen* 1989, s. 347–349, 353.

<sup>25</sup> Kohtuusperiaatteesta sosiaalioikeudessa ks. *Kotkas* 2009, s. 761–778.

Hallintolainkäytössä ei ole siviiliprosessia vastaavaa kaksiasianosais-suhdetta. Hallintolainkäyttölain mukaan valitusviranomaisella on korostunut velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi (586/1996).<sup>26</sup> Hallintotuomioistuin ei ole myöskään sidottu osapuolten vaatimuksiin samassa määrin kuin yleinen tuomioistuin siviiliprosessissa.<sup>27</sup> Sen tulee tarvittaessa osoittaa asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa on esitettävä. Viran puolesta valitusviranomaisen on hankittava selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (33 §). Hallintolainkäyttöä erittelevässä oikeuskirjallisuudessa ei tehdä eroa asian selvittämisen ja näytön välillä. Myös hallintolainkäyttöprosessissa keskeistä on, että asian ratkaisu perustuu toteen näytettyihin seikkoihin. Kun asiaa on riittävästi selvitetty ja näyttö otettu vastaan, tuomioistuin arvioi näytön luotettavuutta, riittävyttä ja laatua.<sup>28</sup> Oikeuslähteiden ohella tutkimuksessa selvitetään työttömän työnhakijan esittämälle näytölle ja sen riittävyydelle annettua arvoa TTLK:n ja hallinto-oikeuksien ratkaisuisa.

Kun TTLK:n ja hallinto-oikeuksien päätöksillä ei ole ennakkopäätöksen asemaa, niiden tutkimisen tarkoituksenmukaisuus on perusteltava erikseen. Tärkein hallintolainkäyttöelinten aineistoksi valintaa koskevista perusteluista on, että ennakkopäätöksiä ei työttömyysturvan osalta ole. Ylin muutoksenhakuaste on vakuutus-oikeus, jonka päätökset eivät myöskään ole ennakkopäätöksiä ja jonne päättyy vain erittäin pieni osa muutoksenhakulautakunnan tekemistä ratkaisuisa.<sup>29</sup> Myös toimeentulotuesta valittamista on rajoitettu siten, että valittaa voidaan vain, mikäli korkein hallinto-

<sup>26</sup> Jo ensi asteen päätöksentekijän tulee perehtyä huolellisesti asiaan ja käytettävissä olevaan informaatioon. Jos informaatio on puutteellista tai epäluotettavaa, hallintoviranomaisen tulee hankkia sitä itsenäisesti tai jättää epäluotettava informaatio huomioimatta. *Mäenpää* 2007, s. 327–328. Perustuslakivaliokunnan mukaan muutoksenhakumenettelyä ei voida sitoa asiallisesti hallintoviranomaisessa esillä olleeseen aineistoon, eikä esimerkiksi hallintoviranomaisessa suoritetun kuulemisen perusteella myöskään rajoittaa tuomioistuimen mahdollisuuksia kuulla asianosaisia. PeVL 16/2000 vp.

<sup>27</sup> Siviiliprosessin perinteinen prosessinäkemyks korostaa tuomarin roolia asianosaisten yläpuolella olevana ratkaisijana. Sosiaalinen prosessikäsitys korostaa sen sijaan osapuolten tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tuomari toimii tässä prosessissa aktiivisesti materiaalisesti oikean ratkaisun puolesta. Oikeudenkäyntiprosessi on vuorovaikutusta, jossa korostuvat heikomman osapuolen suoja, joutuisuus ja joustavuus. Ratkaisu tapahtuu eri osapuolten välisen yhteistyön perusteella. Tuomari ja asianosaiset avustajineen voidaan nähdä yhteistyökumppaneina. Eräiden arvioiden mukaan Suomessakin ollaan vähitellen siirtymässä riita-asioiden prosesseissa tähän suuntaan. *Tarukannel – Tolvanen* 2010, s. 938–939.

<sup>28</sup> *Tolvanen – Tarukannel* 2011, s. 1117–1119.

<sup>29</sup> Myös ennakkopäätöksistä voidaan aina poiketa, mikäli poikkeamiselle on asianmukaiset perusteet. *Aarnio* 1989, s. 232.

oikeus myöntää muutoksenhakuluvan. Mikäli halutaan tietoa työttömän oikeusturvan toteutumisesta, on tarkasteltava alempien muutoksenhakuelinten ratkaisuja. Tulkinnoissa noudatettavat periaatteet saattavat myös vaihdella käsiteltävän asian ja esimerkiksi kulloinkin toimivaltaisen hallinto-oikeuden mukaan. Tutkimustulokset voivat toimia myöhemmässä ratkaisukäytännössä tulkintojen yhdenmukaisuutta tukevinä lisäargumentteina.

Työttömyysturvan maksamisen edellytys on, että työtön työnhakija ei toimi laissa sanktioiduksi määritellyllä tavalla. Aktivointi ymmärretäänkin usein järjestelmän kautta – työttömän moitittavana menettelynä, jota koskevat sanktiot hän on ”ansainnut”. Vähemmän pohditaan sitä, onko työttömällä mahdollisuuksia toimia joutumatta sanktioiden kohteeksi, tai mitä mahdollisuudet ovat. Tässä tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan järjestelmää työttömän työnhakijan kannalta. TTLK:n tapausten analyysi perustuu lainsäädännön määrittelemiin päteviin syihin, joiden nojalla työtön työnhakija voi kieltäytyä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä ilman kielteisiä seuraamuksia. Sekä TTLK:n että hallinto-oikeuksien käytäntöä tarkastellaan sen kautta, mitä positiivisia tulkintamahdollisuuksia sääntely työttömän kannalta sisältää. Tarkastelun rakenne perustuu työttömän työnhakijan näkökulmasta keskeisiksi nouseviin kysymyksiin.

## 2 MITÄ AKTIVOINTI ON LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ?

Aktivointipolitiikka on viimeiset kaksikymmentä vuotta ollut jatkuvassa muutoksessa. Muutos näkyy lainsäädännön kehityksessä. Yleisten työvoimapolitiittisten keinojen rinnalla aktivointipolitiikalla pyritään vaikuttamaan työttömien omaan toimintaan. Suuntaus on ollut sekä aktiivisuuden vaatimusten että sen ehtojen laiminlyöntiä koskevien sanktioiden lisäämisessä, poikkeuksena eräät viimeisimmät muutokset, joilla esimerkiksi korvauksettomia määräaikoja on lyhennetty. Sanktioita käytetään erityisesti työttömyysturvaetuuksissa. Aktiivisuuden vaatimus on viety myös sosiaalihuoltoon silloin, kun työtön työnhakija saa toimeentulonsa toimeentulotuesta tai tarvitsee työmarkkinoille kuntoutuakseen tiettyjä sosiaalihuollon palveluja.<sup>30</sup> Seuraavassa tarkastellaan tärkeimpiä aktivointiin liittyviä lainsäädännön muutoksia tänä aikana.

---

<sup>30</sup> Aktivoinnista työttömyyteen liittyvän sääntelyn osana Pajukoski 2010, s. 44–46, 49–50.



Ajanjakson ensimmäinen keskeinen lainmuutos oli vuoden 1994 työttömyysturvan muutoksiin sisältynyt *laki työmarkkinatuesta* (1542/1993). Laki kohdennettiin sitä annettaessa etenkin nuoriin perusteluna heidän aktivoimisensa. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli nostaa muun muassa peruspäivärahan saajan ikärajaa tuolloin voimassa olleesta 17 ikävuodesta 18 vuoteen. Myös työmarkkinatuki suunniteltiin ensisijaisesti ensi kertaa työmarkkinoille tulevien toimeentulon turvaksi. Tuen enimmäiskesto olisi esityksen mukaan ollut 300 päivää. Nuorten osalta tuki oli ehdotuksen mukaan tarveharkintainen.<sup>31</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 32/1993 vp perusteella peruspäivärahan saajan ikärajaa ei kuitenkaan nostettu ja tuen enimmäisaika poistettiin. Ehdotuksen mukaan vanhempiensa luona asuvan nuoren työmarkkinatuki oli enimmillään 60 prosenttia tuen enimmäismäärästä. Tämä säilyi lain eduskuntakäsittelyssä, jossa myös työmarkkinatuen tarveharkintaisuus esityksestä poiketen laajennettiin koskemaan enimmäispäivärahan saajia.

Myös seuraavat, vuosina 1996 ja 1997 tehdyt aktivointiin liittyvät rajoitukset koskivat nuoria. Niistä ensimmäisellä vuoden 1996 alussa voimaan tulleella työmarkkinatukilain muutoksella (1705/1995) *alle 20-vuotiaiden oikeutta saada työmarkkinatukea rajoitettiin*. Edelleen voimassa olevien rajoitteiden mukaan alle 20-vuotiaalle henkilölle työmarkkinatukea maksetaan työttömyysajalta vain, jos hänellä on ammatillinen koulutus. Oikeutta työmarkkinatukeen ei ole ammatillista koulutusta vailla olevalla, työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevalla alle 20-vuotiaalla, jos hän ei osallistu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Tuen ulkopuolelle jääville ammatillista koulutusta vailla oleville 17–19-vuotiaalle henkilöille turvattiin esityksen mukaan joko koulutus- tai työharjoittelupaikka.<sup>32</sup>

Jälkimmäisellä työmarkkinatukilain muutoksella (665/1996) *rajoituksia laajennettiin 20–24-vuotiaisiin*. Jos mainitun ikäinen ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö oli ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan koulutukseen, seurauksena oli työmarkkinatukioikeuden menettäminen. Säännös on edelleen voimassa. Oikeutta ei ole siihen saakka, kun henkilö on täyttänyt 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin. Esityksen mukaan rajoituksen kanssa samanaikaisesti ”turvataan opiskelu- ja työharjoittelupaikkojen saatavuus sekä järjestetään tarvittaessa oppisopimuskoulutusta, tuet-

<sup>31</sup> HE 235/1993 vp, yleisperustelut, kohdat 3.1 ja 3.2.

<sup>32</sup> HE 172/1995 vp, yleisperustelut, kohta 3.1.

tua työllistämistä ja työpajatoimintaa.” Jos niitä ei voida järjestää, nuori ei menetä tukea.<sup>33</sup>

*Työvoimapolitiittisen järjestelmän muutokseen* liittyen vuoden 1998 alussa tulivat voimaan muun muassa työnhakusuunnitelman laatimista ja uudistamista sekä määräajoin järjestettäviä työnhakuhaastatteluja koskevat työvoimapalvelulain (1353/1997) säännökset<sup>34</sup> sekä työttömyysturvajärjestelmää koskevat muutokset, joita perusteltiin työmarkkinatuella asetettujen aktivointitavoitteiden palauttamisella<sup>35</sup>. Muun muassa työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä ja eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä sekä muista työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita pidennettiin.

Aktivointipolitiikka ulotettiin *maahanmuuttajiin* toukokuussa vuonna 1999 voimaan tulleella lailla maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvaipaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999). Kotouttamissuunnitelman teosta kieltäytymisen tai sen noudattamatta jättämisen seuraukset sanktioitiin muita suunnitelmia vastaavalla tavalla siten, että sanktiot kohdentuvat kotouttamistuen alentamiseen. Uudessa kotouttamislaisissa lain painopiste siirtyi suojelua hakevien maahanmuuttajien vastaanotosta kaikkiin maahanmuuttajiin (1386/2010). Aktiivisuuden vaatimus koskee edelleen työttömiä maahanmuuttajia sanktioiden kohdentuessa työttömyysturvan sijaan maksettavaan työmarkkinatukeen kotouttamistukena. Aktiivisuuden vaatimus ulotettiin kuitenkin samalla kaikkiin maahanmuuttajiin. Sen kautta toimeentulotukeen kotouttamistukena liitetyt vaatimukset ulottuvat aikaisempaa useampiin maahanmuuttajiin.

*Yleinen järjestelmämuutos* toteutettiin vuoden 2003 alussa voimaan tulneiden julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) ja työttömyysturvalain (1290/2002) antamisella. Työnhakusuunnitelman ja sitä korvaavien aktivointi- ja kotouttamissuunnitelmien merkitystä korostettiin entisestään.<sup>36</sup>

Vuoden 2006 alussa voimaan tullut, *edelleen voimassa oleva työmarkkinatuon uudistus* kohdentui erityisen voimakkaasti pitkäaikaistyöttömiin.<sup>37</sup> Työttömyysturvalain muutos (1217/2005) koski henkilöitä, jotka ovat saaneet työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 500

<sup>33</sup> HE 75/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut, kohta 3; säätämisyjärjestys.

<sup>34</sup> HE 178/1997 vp, 10c §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>35</sup> HE 152/1997 vp, työttömyysturvalain muutos 1401/1997, 7, 8 ja 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>36</sup> HE 225/2002 vp ja HE 115/2002 vp.

<sup>37</sup> HE 164/2005 vp. TTL:n 8 luvun 4 a:n yksityiskohtaiset perustelut.

päivältä tai joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan täyttymisen vuoksi sen jälkeen, kun he ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 180 päivältä. Tämän ns. aktivointikauden aikana henkilön oikeus saada työmarkkinatukea työttömyysajalta lakkautetaan, jos hän kieltäytyy tai eroaa ilman pätevää syytä työstä tai työvoimapolitiittisena toimenpiteenä taikka julkisena työvoimapalveluna tarjotusta työnhaku- tai sitä korvaavaan suunnitelmaan (aktivointi- tai kotouttamissuunnitelma) merkitystä toimenpiteestä. Vuosina 1996 ja 1997 nuoriin kohdennetut sanktiot ulotettiin näin koskemaan myös pitkäaikaisyöttömiä.

*Aktivointi on miltei poikkeuksetta ollut myös myöhempien työvoimapolitiikan uudistusten perusteluna työvoimahallinnon organisaatiota ja eräitä teknisiä muutoksia lukuun ottamatta. Aktivointiin liitetyjä lainsäädännön muutoksia tuli vuonna 2010 voimaan useita. Niiden sisällöstä nostetaan tässä esille kaksi keskeisintä. Ensimmäistä kertaa muun muassa työttömyyspäivärahaan liittyvää työssäoloehto<sup>38</sup> lyhennettiin 43 viikosta 34 viikkoon työttömyysturvalain muutoksella (1188/2009). Uudistus poikkesi aikaisemmista siinä, että se ei kiristänyt aktivointiin ja työttömyysturvaan liitetyjä sanktioita, vaan lievensi niitä. Uudistus sisälsi myös säännökset siitä, että aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen kannustamiseksi työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta ryhdyttiin maksamaan ns. korotettua ansio-osaa enintään 200 päivältä. Korotusosan maksaminen koski työttömyyspäivärahan saajien ohella myös työmarkkinatuen saajia.<sup>39</sup>*

Toisessa 10.5.2010 voimaan tulleessa uudistuksessa yhdistettiin muun muassa aikaisemmat useat suunnitelmat yhdeksi työllistymissuunnitelmaksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muutoksella (312/2010). Samalla suunnitelman laatimiselle asetettua aikaa lyhennettiin siten, että se aikaisemman kolmen kuukauden sijaan tulee laatia kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Suunnitelman ja siihen sisältyvien palvelujen lai-

---

<sup>38</sup> Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) ollut vähintään 34 kalenteriviikkoa säädetty edellytykset täyttävässä työssä. Työssäoloehtoon luetaan viikot, joina henkilö on ollut vakuutuksenalaisessa, työaika ja palkkaa koskevat edellytykset täyttävässä työssä. Työaika koskevat edellytykset täyttyvät, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia tai kun jaksotyössä työsopimuksen mukainen säännöllinen työaika on tasoittumisjakson aikana keskimäärin yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Palkkaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun palkka on työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 940 euroa kuukaudessa.

<sup>39</sup> HE 179/2009 vp, 7 luvun 3 b §:n yksityiskohtaiset perustelut.

minlyöntiin liitettiin työttömyysturvaa koskevat sanktiot. Alle 25-vuotiaiden palkkatuen ehtoja lievennettiin määräaikaaisesti.

Artikkelissa käsitelty lainsäädäntö kattaa vuoden 2011 lopussa voimassa olleen sääntelyn. *Eduskunnalle on annettu työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskeva hallituksen esitys*, jonka tavoitteena on työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän selkeyttäminen. Esityksen tarkoituksena on ”ohjata ja kannustaa” työnhakijaa aktiiviseen työnhakuun ja parantaa työllistymisen edellytyksiä nykyistä tehokkaammin. Tämä toteutetaan aikaisemmasta poiketen muun muassa alentamalla korvauksettomia määräaikoja.<sup>40</sup>

*Sosiaalihuoltoon aktivointi on sääntelytasolla sisältynyt 1990-luvulta alkaen.* Käytännössä se konkretisoituu toimeentulotuen hakijaan kohdistetuissa vaatimuksissa, joiden täyttämättä jättämisen seuraksena toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa. Alentaminen nostettiin sääntelyn tasolle vuoden 1996 alusta, jolloin muutettiin toimeentulotuen yleisistä perusteista annettua valtioneuvoston päätöstä<sup>41</sup>. Säännös siirrettiin 1.3.1998 voimaan tulleeseen toimeentulotukilakiin (10 §).<sup>42</sup> Tukea voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos henkilö ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy työ- tai koulutustarjouksesta taikka käyttäytyy siten, että työn tai koulutuksen välittäminen hänelle estyy.

Toistuva kieltäytyminen mahdollistaa tuen alentamisen enintään 40 prosentilla. Hallituksen esityksessä ei varsinaisesti perustella tuen alentamismahdollisuudesta säätämistä aktivoinnilla. Toimeentulotuen merkityksen viimesijaisena ja tilapäiseksi tarkoitettuna etuutena katsotaan hämärtyvän, jos sitä aletaan käyttää jatkuvan toimeentulon turvana. Perustelut ovat ainakin implisiittisesti taloudessa ja niissä voidaan nähdä myös moralisoinnin vivahde. Toimeentulotukea hakeva, 17–64-vuotias henkilö on myös velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Velvoite lisättiin toimeentulotukilakiin työttömyysturvalain antamisen yhteydessä (muutos 1294/2002, 2 a §).

Nuoriin kohdentunut aktivoinnilla perusteltu toimeentulotuen tiukennus toteutettiin vuoden 2011 alussa. Alle 25-vuotiaan ammatillista koulutusta vailla olevan henkilön toimeentulotukea voidaan alentaa, jos hän on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta siten, että hän olisi

---

<sup>40</sup> Hallituksen esityksen HE 111/2011 perusteella annetut muutokset: TTL muutos 288/2012, JulkTpL muutos 289/2012, KuntoutTiL muutos 290/2012, TotuL muutos 291/2012 ja merimieseläkelain muutos 292/2012 tulevat voimaan 1.7.2012.

<sup>41</sup> Päätös 988/1993 ja sen muutos 1676/1995.

<sup>42</sup> HE 164/2005 vp.

menettänyt oikeutensa työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen (TotuL muutos 2010/1172).<sup>43</sup>

*Sosiaalipalveluihin* aktivointi liitettiin vuonna 2001, jolloin säädettiin laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Lain tavoite on muun muassa parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavien henkilöiden edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Keskeinen keino on aktivointisuunnitelma, joka tulee laatia yhdessä työttömän henkilön, kunnan ja työvoimaviranomaisten kanssa. Suunnitelman ja siinä sovittujen toimenpiteiden laiminlyönnin seuraukset kohdistuivat aluksi alle 25-vuotiaisiin työttömiin. Lain velvoitavuutta laajennettiin 1.1.2010 alkaen koskemaan myös yli 25-vuotiaita siten, että aktivointisuunnitelman laatimisesta kieltäytymisestä seuraa työttömyysturvan korvaukseton määräaika samalla, kun toimeentulotuen perusosaa on mahdollista alentaa enintään 20 prosenttia. Muutoksen tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan parantaa aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoin pitkään työttömänä olleiden 25 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja elämänhallintakykyä sekä sitä kautta ehkäistä syrjäytymistä.<sup>44</sup>

### 3 TYÖTTÖMÄN TYÖNHAKIJAN TOIMEENTULO

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Työttömyyspäivärahaa maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai sitä vastaavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle. Työttömyyskassassa vakuutettuina oleville työttömyyspäivärahaa maksetaan ansiopäivärahana, muille se maksetaan peruspäivärahana. Työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai joka on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan (500+180 pv), maksetaan työmarkkinatukea. Maahanmuuttajalle tuki maksetaan kotoutumistukena sinä aikana, jolloin hänellä on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma.

Työttömyysetuuden saajalla on yleinen velvollisuus hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa

<sup>43</sup> HE 138/2010 vp.

<sup>44</sup> HE 194/2009 vp. Yleisperustelut, 2. Ehdotetut muutokset.

hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin (TTL 1:3). Työtön työnhakija on lisäksi velvollinen suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja tavalla ilmoittamaan työ- ja elinkeinotoimistolle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa (JulkTpL 3:9).

### 3.1 Työttömyysturva ja sen ehdot

Aktivointiin liittyvä piirre on, että työttömyysetuuden saaminen on vastikkeellista. Jotta etuutta voidaan maksaa, työttömän työnhakijan on täytettävä säädetyt ehdot ja toimittava säädetyllä tavalla. Työttömyysetuutta maksetaan 17–64-vuotiaalle työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle. Etuuksien maksaminen ei ala välittömästi, vaan niihin liittyy *omavastuu-aika*, joka alkaa kulua työvoimatoimistoon ilmoittautumispäivästä. Omavastuuajan pituus on työmarkkinatukea saavilla viisi työpäivää (TTL 7:10), työttömyyspäivärahan saajilla seitsemän työpäivää (TTL 5:13).

Sääntelyn vastaisesta menettelystä seuraa sanktio. Lainsäädännön määrittelemiä sanktioita ovat työnhaun voimassaolon lakkaaminen, työttömyysetuuden menettäminen toistaiseksi, korvauksettomat määräajat ja työssäolovelvoitteet. Käytännössä ne kaikki vaikuttavat työttömyysajalta maksettavaan toimeentuloturvaan. Aktivointipolitiikalla perustellaan sitä, että ajallisesti pisimmät työttömyysturvan maksamisen viiveet koskevat henkilöitä, joilla on käytännössä heikoimmat mahdollisuudet työllistyä. Työmarkkinatukea maksetaan vasta *viiden kuukauden odotusajan jälkeen* työttömälle työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työssäoloehtoita, eikä ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.<sup>45</sup>

*Työnhaun voimassaolosta* on säädetty työttömyysturvalaissa, *sen lakkaamisesta* julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa. TTL:n mukaan työnhakijana pidetään henkilöä, joka sen lisäksi, että on ilmoittanut yhteystietonsa työ- ja elinkeinotoimistolle, on rekisteröity työnhakijaksi työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään, on pitänyt työnhakunsa työ-

---

<sup>45</sup> Odotusaika alkaa työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä, korvauksettoman määräajan päättymisestä tai työssäolovelvoitteen täyttymisestä lukien. Odotusaika täyttyy, kun työnhakija on työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityttyään ollut yhteensä viisi kuukautta työssäoloehdon täyttävässä työssä, yrittäjänä tai työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa taikka 10 luvun 1 §:n 2 momentin 1–5 kohdassa tarkoitettussa työllistymistä edistävässä palvelussa (TTL 8:4).

ja elinkeinotoimistossa voimassa ja joka asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla. Julkisista työvoimapalveluista annettussa laissa olevia säännöksiä työnhaun voimassaolosta tarkistettiin kuitenkin 10.5.2010 voimaan tulleella muutoksella (312/2010). Säännöstä perusteltiin tiukennusten osalta olemassa olevilla käytännöillä, joiden taustalla ovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeet.<sup>46</sup>

Käytännössä työttömän työnhakijan tulee rekisteröityä työvoimahallinnon rekisteriin. Rekisteröitymätön henkilö ei ole työtön työnhakija, joten työttömyysturvaetuutta ei voida myöntää. Jos kyse on jo tapahtuneen rekisteröitymisen lakkaamisesta, hänelle asetetaan korvaukseton määräaika. Sanktio on sama kuin yleensä työttömyysturvan ehtojen vastaisessa menettelyssä, vaikka sen pituus vaihtelee. Työttömän työnhakijan asema voi jäädä syntymättä myös siksi, että henkilö ei toimita työvoima- ja elinkeinotoimiston pyytämää tietoa työttömäksi työnhakijaksi rekisteröimisen mahdollistamiseksi. Viranomaiselle annettaviin tietoihin kuuluu muun muassa henkilön postiosoite ja muut mahdolliset yhteystiedot, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa työtarjouksia tai muita yhteydenottoja varten.

*Työnhaun voimassaoloa ja sen lakkaamista* on käsitelty useissa TTLK:n ratkaisuisa.<sup>47</sup>

TTLK:n ratkaisussa 677/6/T 25.4.2006, A (11) perusteli valitusta sillä, ettei hänellä ollut mahdollisuutta päästä työvoimatoimiston järjestämään infotilaisuuteen, jonne matkaa oli edestakaisin noin 60 kilometriä. Pyöräilykeli oli huono, eikä hänellä ollut rahaa matkan maksamiseen. A ei asunut paikkakunnalla, jossa infotilaisuus olisi pidetty. Muutoksenhakupäätöksen perustelujen mukaan A:lle oli lähetetty velvoittava kutsu saapua infotilaisuuteen tietynä päivänä ja hänelle oli annettu tietoa niistä vaikutuksista, joita tilaisuuteen saapumatta jäämisestä aiheutuu. Miten tietoa oli mahdollisen poissaolon vaikutuksista annettu, ei tapauksesta ilmene, eikä myöskään se, oliko A tiedon antamisesta tai saamisesta samaa mieltä. Koska A ei ollut saapunut tilaisuuteen, hänen työhakemuksensa ei katsottu olleen voimassa. A:n esittämiä näkökohtia kulkuvaikeuksista ei päätöksessä käsitelty, eikä siitä ilmennyt, oliko infotilaisuus A:n työssäkäyntialueella.

Ratkaisussa 2687/8/T 7.11.2008, A (24) TTLK:n perusteluissa viitattiin työnhaun uusimisoheeseen. Valittaja ei ollut ilmoittautunut työvoimatoimistolle sen määräämällä tavalla. Työhakemuksen voimassaolo oli

<sup>46</sup> HE 274/2009 vp.

<sup>47</sup> Douglas – Kerminen – Meling – Peura 2011, s. 5–6.

siten lakannut. Perusteluista ei tarkemmin ilmennyt, mikä oli ollut A:lle annettu ohje. A oli esittänyt unohtaneensa uusimispäivän.

TTLK:n päätöksen 6020/6/P 20.2.2007, A (30), mukaan valittajalle oli annettu työvoimatoimistosta ohjeet uusia hakemus tiettyinä päivinä. A oli tehnyt uusimisen vasta noin viikon kuluttua annetusta päivästä. A perusteli menettelyään inhimillisellä erehdyksellä ja oli kertomansa mukaan unohtanut ilmoittautumisen sairauden vuoksi. TTL 2:11:n mukaan sairaus on pätevä este työmarkkinoilta poissaoloon. Kysymystä sairaudesta ei ratkaisussa kuitenkaan käsitelty.

Kaikissa tapauksissa muutoksenhakulautakunta hylkäsi valitukset. Perusteluissa ei käsitellä valittajien esittämiä seikkoja, eikä niitä tulkita oikeuslähteiden kautta.<sup>48</sup> Päätösten oikeuslähteenä ovat julkisesta työvoimapolvelusta annetun lain (3:5–6) ja työttömyysturvalain (2:1) perussäännökset, jotka tulkitaan ehdottomiksi. Ehdottomuus kirjataan useimmiten myös päätökseen. Säännösten tulkinta ehdottomiksi ei poista päätöksen perusteluvollisuutta, mikä usein jätetään tekemättä.

Työttömän työnhakijan tulee olla *työmarkkinoiden käytettävissä* (TTL 2:8). Työmarkkinoiden käytettävissä olo ja työmarkkinoilta poissaolo (TTL 2:11) eivät ole saman asian kääntöpuolia. Käytettävissä olon esteeksi katsotaan työttömän työnhakijan itse asettamat rajoitukset, jotka joko estävät tarjotun työn vastaanottamisen yleisesti työmarkkinoilla sovellettavien ehdoin tai estävät työnhakijalle tarjottuun soveltuvaan koulutukseen osallistumisen. Rajoitusten asettamisesta seuraa työttömyysetuuden menetyks. Käytettävissä olo tarkoittaa sitä, ettei työtön työnhakija aseta esteitä työllistymiselle ja myös pyrkii työllistymään. Työmarkkinoilta poissaolosen sijaan tarkoittaa tilanteita, joissa työ ja työllistyminen eivät ole ensimmäisellä sijalla henkilön elämässä (sairaus, asevelvollisuus, opinnot, lapsen syntymä jne.) ja jotka on määriteltä laissa. Myös taloudellinen toimeentulo on tällöin järjestetty muun kuin työttömyysturvan kautta.

Oikeutta työttömyysetuuteen ei voida lakkauttaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö ilmoittaa, ettei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Työnhakijalle on tarjottava työtä tai työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja hänen tulee kieltäytyä niistä ilman pätevää syytä, jotta lakkautus voidaan tehdä. Hallituksen esityksen mukaan jo aikaisempaan sääntelyyn sisällynyttä säännöstä on sovellettu tilanteissa, joissa kieltäytymis- tai eroamisperuste osoittaa, että työnhakijan mahdollisuudet ottaa vastaan muutakaan

---

<sup>48</sup> Esitettyjen tapausten lisäksi työhaun uusiminen on ollut kyseessä myös ratkaisussa 2062/8/T 3.9.2008, A (38) ja 7418/3/T 22.4.2004, A (29).



kuin hänelle nimenomaisesti tarjottua työtä tai koulutusta ovat rajalliset.<sup>49</sup> Käytettävissä olon esteet eivät aina johdu työttömästä työnhakijasta. Työnhakijalle on työtä tai koulutusta järjestettäessä varattava kohtuullinen aika muun muassa lastenhoidon järjestämiseen ja kulkuvaikeuksien ja muiden rajoitusten poistamiseen (2:8 § 2 mom.).

Aineistoon sisältyneissä TTLK:n ratkaisuissa työmarkkinoiden käytettävissä olo yleisenä työn vastaanottamisen esteenä ei tule esille työttömyysturvalain voimassaolon (voimaan 1.1.2003) ajalta. Hallinto-oikeuksien päätöksissä asiaa on käsitelty yhdessä ratkaisussa, jossa työmarkkinatuki oli lakkautettu päihdeongelman perusteella, jonka vuoksi henkilön ei katsottu olevan työmarkkinoiden käytettävissä.<sup>50</sup> Muutoin työmarkkinoilta poissaoloa ei ole käytetty ratkaisujen perusteluna työttömyysturvan epäämiseksi. Aineistossa ei myöskään ollut yhtään tapausta, jossa olisi käsitelty lastenhoitovaikeuksia. Sen sijaan kulkuvaikeudet esiintyivät valittajan menettelyjen perusteena useissa ratkaisuissa. Niitä on käsitelty muun muassa luvuissa 3.2.2 ja 3.3.2.

*Korvaukseton määräaika* poikkeaa työmarkkinoiden käytettävissä olostasi siinä, että sitä ei määrätä yleisen työmarkkinoilla olon esteen vaan yksittäistä työvoimapolitiittista toimenpidettä koskevan esteen perusteella. Molempien syynä voi kuitenkin olla esimerkiksi työstä eroaminen. Korvauksettoman määräajan pituus on 15–90 päivää. Lyhimmillään 15 kalenteripäivää kestävä määräaika on kestoaltaan liukuva korvaukseton määräaika, joka voi tietysti edellytyksin jatkua myös yli 90 päivää. Määräaika koskee työnhakijaa, joka jättää saapumatta työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan aktivointi- tai kotouttamissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen. Kuinka pitkäksi määräaika muodostuu, on sidoksissa siihen, milloin työnhakija korjaa moitittavaa menettelyään. Korvaukseton määräaika ei estä työttömyysetuuden saamista työllistämistä edistävien palveluiden ajalta.<sup>51</sup>

*Työssäolovelvoitteen* asettaminen tarkoittaa työttömyysetuuden lakkauttamista toistaiseksi kunnes henkilö on ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä, opiskellut omaehtoisia opintoja tai osallistunut laissa määriteltyi-

<sup>49</sup> HE 115/2002 vp. TTL:n 2 luvun 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>50</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus 08/0232/4 8.4.2008, A (11). HAO on katsonut, ettei kuntoutuksesta kieltäytyminen ole sellainen TotuL:n 10 § 1 kohdan mukainen työvoimapolitiittinen toimenpide, joka oikeuttaisi perusosan alentamiseen.

<sup>51</sup> Työllistämistä edistäviä palveluja ovat työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, työkokeilu, työelämävalmennus, työharjoittelu, yhdistetty työ- ja koulutuskokeilu, maahanmuuttajien ns. rinnastettavat toimenpiteet ja kuntouttava työtoiminta (TTL 10:1.)

hin työllistämistä edistäviin palveluihin.<sup>52</sup> Työssäolovelvoite kohdentuu ennen muuta pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin työttömiin, joilla ei ole ammatillista koulutusta.<sup>53</sup> Ottaen huomioon, että heidän työllistymismahdollisuutensa ovat heikoimmat, velvoitteen toteuttaminen tapahtunee useimmin joko omaehtoisen opiskelun tai palvelujen avulla. Toisaalta myöskään omaehtoinen opiskelu ei liene kovin todennäköinen vaihtoehto esimerkiksi pitkäaikaistyöttömälle, jonka päivärahaoikeus (500 + 180 pv) tai työmarkkinatukioikeus (500 pv) ovat täyttyneet. Myös perustuslakivaliokunta katsoi lakimuutosta annettaessa, että viiden kuukauden korvaukseton ajanjakso on ”verrattain pitkä”<sup>54</sup>. Sen vuoksi työvoimaviranomaisten velvollisuus olisi valiokunnan mukaan huolehtia siitä, että karens sijakson aikana on *tosiasiallisesti saatavilla työtä, koulutusta tai työvoimapolitiittisia toimenpiteitä*.<sup>55</sup>

Lakitekstiä ei kuitenkaan lausunnon perusteella eduskuntakäsittelyssä muutettu. Velvoitteen vaikutuksia lieventää, että myöskään työssäolovelvoite ei estä työttömyysetuuden saamista työllistymistä edistävien palvelujen ajalta.

Työssäoloehto ja työmarkkinatuen menetys ovat myös *toistuvasta syystä tapahtuvan lainvastaisen menettelyn* seuraamuksia. Ehdon poistuminen on sidoksissa siihen, onko kyse työmarkkinatuen menettämisestä kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisen perusteella (TTL 8:6) vai työstä ja koulutuksesta kieltäytymisestä (TTL 2:21). Molemmissa tapauksissa ehto poistuu, kun henkilö on ollut vähintään kolme kuukautta työssäoloehdon mukaisessa työssä. Sen sijaan työn vaihtoehtona työmarkkinatuen saajalta edellytetty koulutus on joko kolmen kuukauden jakso työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta tai alle 25-vuotiaana ammatilliseen tutkintoon johtavaa koulutusta. Muun työttömyysetuuden kuin työmarkkinatuen menetyksessä vaadittu koulutus on joko työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta tai omaehtoisia opintoja.

### 3.2 Työttömän työnhakijan omaehtoisen aktiivisuuden rajat

Työtön työnhakija voi kieltäytyä tarjotuista toimenpiteistä ilman, että sillä on vaikutuksia hänen työttömyysturvaansa, jos hänellä on siihen pätevä

---

<sup>52</sup> Työssäoloehtoon luettavan työn määrittely, ks. alaviite 17.

<sup>53</sup> Kyse on henkilöistä, joiden työttömyys on jatkunut yleensä yli kolme vuotta.

<sup>54</sup> HE 164/2005 vp, TTL muutos 1217/2005.

<sup>55</sup> PeVL 50/2005 vp.

syy. Mitä pätevät syyt ovat, on määritelty työttömyysturvalain luvussa kaksi. Viranomaisen harkintavalta pätevien syiden tulkinnassa on erittäin laaja siksi, että ne on määritelty laissa väljästi. Päteviä syitä, joissa viranomaisella ei ole harkintavaltaa ja joiden perusteella työttömällä on oikeus kieltäytyä työstä, ovat ulkomailla järjestettävä koulutus (17 §) ja se, että tarjotun työn vastaanottaminen olisi hakijan kielitaito huomioon ottaen kohtuutonta (14 §). Työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytymistä koskeva pätevä syy on väljin mahdollinen. Kun lain mukaan kieltäytymiseen täytyy olla ”pätevä syy” (18a §), jota ei ole millään tavoin pyritty määrittelemään, tulkinta jää kokonaan päätöksentekijälle. Laissa on useissa kohdin myös harkinnanvarainen ”kaatoluokka”, jonka perusteella työnhakija voi pätevästä syystä toimia myös toisin menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen. Säännös on yleensä muotoa: ”... myös muusta kuin laissa mainitusta syystä, jos se on pätevyydeltään verrattavissa näihin” (mm. 9–10, 11 ja 15 §).

Harkinnan ulkopuolella ovat pääosin myös työmarkkinoilta poissaolo sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen, opintojen, apurahakauden, lapsen syntymän sekä alle kouluikäisen lapsen, vammaisen ja vanhuksen hoidon vuoksi (TTL 2:11). Niissä ei lähtökohtaisesti ole kyse tilanteista, joissa työttömälle työnhakijalle tarjottaisiin työtä tai koulutusta taikka muuta työvoimapolitiittista toimenpidettä. Sen sijaan kyse on työmarkkinoiden käytettävissä olon yleisistä esteistä, jolloin henkilö saa myös toimentulonsa muun kuin työn tai työttömyysturvan kautta. Myös näiden tilanteiden yksiselitteinen rajaaminen sisältää harkintaa, jossa etuuden myöntäjän, työvoimaviranomaisen, työnantajan ja esimerkiksi koulutuksen järjestäjän näkemys syiden pätevydestä voi olla kokonaan toinen kuin asianomaisella henkilöllä itsellään.

Päteviin syihin liittyvästä harkinnasta ja niiden merkityksestä työttömyysturvan saamiselle johtuu, että ne ovat keskeinen muutoksenhaun kohde. Päteväksi syyksi laissa määritellyt tilanteet näkyvät aineistossa kuitenkin lähinnä TTLK:n muutoksenhakijalle kielteisten, eivät myönteisten, päätösten perusteluina.<sup>56</sup> Lainsäädännössä harkinnanvaraisiksi määritellyt pätevät syyt näyttävät monilta osin jääneen tyhjiksi säännöksiksi ilman sisältöä. Keskeinen kysymys, joka päteviä syitä koskevien erimielisyyksien kohdalla nousee esiin, on työttömän työnhakijan aktiivisuus ja sen rajat. Minkälaista on aktiivisuus, jota järjestelmä vaatii? Kun työvoimapolitiittisen lainsäädännön tavoite myös työttömyyden suhteen on aktivointi, ole-

<sup>56</sup> ”... eikä A ole esittänyt ... muutakaan pätevää/hyväksyttävää syytä...”.

tuksena on, että sen tulisi näkyä myös työttömän työnhakijan omaehtoisen aktiivisuuden kannustamisessa.

### 3.2.1 Työehdot, työn sopivuus ja ammattitaito

Yleinen muutoksenhaussa käsiteltävä erimielisyys on työn sopivuus tai sopimattomuus työttömälle työnhakijalle. Lainsäädännössä erotetaan toisistaan työstä eroamista koskevat syyt ja työn vastaanottamisesta kieltäytymistä koskevat syyt. Työttömän työnhakijan kohdalla ongelmat liittyvät useimmin viimeksi mainittuihin.

*Työstä eroamiseen* on TTL:n mukaan (2:10 § 1 mom.) pätevä syy silloin, kun se tapahtuu TSL:n työsuhteen purkamista vastaavilla syillä tai työ on sopimatonta suhteessa henkilön työkykyyn. Purkamista vastaavissa syissä on kyse työnantajan velvollisuuksien laiminlyönneistä siinä määrin, ettei työntekijän voida kohtuudella odottaa jatkavan työtä edes irtisanomisajan verran. TTLK:n käsittelemissä kahdessa tapauksessa työntekijä on irtisanoutunut tilanteessa, joissa irtisanoutumisen syyt liittyvät työpaikan olosuhteisiin.

TTLK:n päätöksessä 4964/6/T 19.12.2006 valittaja A (7) oli *eronnut omasta pyynnöstään* noin vuoden kestäneestä *työsuhteesta*. A:n mukaan työsuhteen päättämisen syynä oli ollut *työpaikkakiusaaminen*, josta hän oli liittänyt valitukseensa Uudenmaan työsuojelupiirille lähettämänsä kirjeen. Lautakunta vetosi siihen, että A ei ollut ollut ennen eroamistaan yhteydessä ammattiliittoon tai työsuojeluviranomaisiin asiaa selvittääkseen ja hylkäsi valituksen.<sup>57</sup>

TTLK:n väite siitä, ettei A olisi ollut yhteydessä työsuojeluviranomaisiin, ei näyttäisi kuitenkaan perustuvan tosiasioihin, koska A:n valituksen liitteenä on työsuojelupiirille lähetetty kirje. Hylkäämispäätöksestä ei ilmene, että TTLK olisi pyytänyt selvitystä työsuojelupiiriltä ennen asian ratkaisua tai pyytänyt A:lta lisäselvitystä asiasta. Koska hallintolainkäyttöprosessissa voidaan huomioda myös myöhemmin esille tulevia seikkoja, mahdollinen kirjeen lähettäminen irtisanoutumisen jälkeen ei ole riittävä peruste lausunnossa esitetyn ohittamiseen.

---

<sup>57</sup> A oli myös esittänyt uudelleenkäsitteilypyynnön työvoimatoimikunnalle, koska hänen koulutuksensa oli muuttuneen lainsäädännön perusteella riittämätön tehtävään. Lautakunta katsoi, että työntekijän soveltuvuuden arvioi työnantaja.

Ratkaisussa 7165/2/A 24.04.2003 A:n (43) *työsuhde oli päättynyt hänen omasta pyynnöstään*. A perusteli työsuhteen päättymistä muun muassa palkanmaksun myöhästymisellä, kirjallisen työ sopimuksen puuttumisella, ylityötuntien korvaamattomuudella, tilinauhojen puuttumisella ja huonoilla asuinolosuhteilla. A viittasi Metalliliiton antamaan lausuntoon, jonka mukaan hänellä oli ollut pätevä syy erota työsuhteesta. TTLK hylkäsi valituksen.<sup>58</sup>

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä. Säännös sisältää välillisesti sen, että myös työsuhteen päättäminen on yksilön vapauksiin kuuluva asia. Kun työsuhteen omaehtoisella päättämällä on vaikutuksia työttömyysturvan saamiseen, työttömyysturvan saamiselle asetetut rajoitukset samalla tosiasiallisesti rajoittavat työttömän mahdollisuuksia valita työnsä. Työttömän esittämien väitteiden tutkiminen olisi myös perusoikeusnäkökulmasta tärkeää. Ottaen huomioon, että työstä eroamisen suhteen pätevä syy voi olla lain mukaan myös muu pätevä syy (TTL 2 luku, 10 § 3 mom.), lainsäätäjä ei ole tarkoittanut eroamiseen liittyviä tilanteita tulkittavan ahtaasti. TTLK ei kuitenkaan perustele sitä, miksi Metalliliiton lausunnossa esitettyä ei ole pidetty riittävänä todisteena eroamisen pätevistä syistä valituksen hyväksymiseksi.

Työstä eroamista useammin muutoksenhakuun näyttävät päätyvän *erimielisyydet, joissa on kyse työn vastaanottamisesta tai sitä edeltäviin toimiin osallistumisesta* kieltäytymisestä ja niiden pätevydestä. Viranomaisen ja työnantajan näkemykset työn sopivuudesta poikkeavat työntekijän näkemyksestä. TTLK ei yleensä ota kantaa työttömän esittämiin näkökohtiin tai käsittele niitä ratkaisuisaan ja vielä harvemmin se hyväksyy valituksen. Työnhakijan omalle arviolle esimerkiksi oman ammattitutkinnon ja tarjottavan työn vaatimusten suhteesta ei anneta painoa.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Perustelujen mukaan asiassa ei ollut näytetty, että työnantaja olisi kieltäytynyt antamasta A:lle kirjallisia ehtoja. Palkanmaksun myöhästymisestä oli vain A:n kertomus, eikä hän ollut riitauttanut palkkasaatavaa tai pyrkinyt selvittämään työsuhteen puutteita työnantajan kanssa ennen irtisanoutumistaan. A:lla ei ratkaisun mukaan ollut ollut pätevää syytä irtisanoutumiseen.

<sup>59</sup> Ratkaisussa TTLK 2047/8/T 3.10.2008 A:n (43) työmarkkinatuki oli hylätty sillä perusteella, että A oli *kieltäytynyt hakemasta työtä, johon oli saanut työhönosoituksen*. A:n perustelu oli, että hän ei soveltunut kyseiseen työhön, jossa tarvitaan tulityökorttia, mitä hänellä ei ollut. A:n 500 + 180 työttömyyspäivärahan enimmäismäärä oli täyttynyt. Muutoksenhakulautakunta hylkäsi valituksen TTL 8:4a:n perusteella. Perustelujen mukaan työpaikkailmoituksessa ei vaadittu aikaisempaa työkokemusta. Koska soveltuvuuden ja ammattitaidon arvioinnin tekee työnantaja, A:n katsottiin kieltäytyneen osoitetusta työstä.

Työttömän työnhakijan *ammattitaitosuoja* on vain kolme kuukautta. Siinä aikana ammattitaitoinen henkilö voi kieltäytyä työstä, jota ei voida pitää hänen ammattitaitonsa huomioon ottaen hänelle sopivana, menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen (TTL 2:13).<sup>60</sup> Henkilö voi tuona aikana myös irtisanoutua työstä, joka hänellä olisi ollut oikeus olla vastaanottamatta. Suoja voidaan poistaa jo aikaisemmin, jollei työnhakijan työssäkäyntialueella ole työvoimaviranomaisen arvion mukaan osoitettavissa kolmen kuukauden aikana työttömälle työnhakijalle sopivaa työtä. Työttömän työnhakijan ja viranomaisen näkemysten erot työn sopivuudesta näkyvät erityisesti ammattitaitoisimpien työttömien kohdalla.

Pätevä syy kieltäytyä työllistymistä valmisteleviin toimenpiteisiin osallistumisesta on sidottu siihen, kuinka pitkä aika on työttömäksi jäämisestä.<sup>61</sup> Jos se on pidempi kuin kolme kuukautta, oikeutta kieltäytyä omaa ammattialaa vastaamattoman työn vastaanottamiseen valmistavista toimenpiteistä ei ole. Ammattitaitosuojan päättymisestä seuraa, että myös hyväksyttävät työehdot mukaan lukien palkkaus muuttuvat työttömän työnhakijan kannalta huonompaan suuntaan. Työnhakijan tulee hyväksyä työ, josta maksettava palkka on asianomaista työtä koskevan työehtosopimuksen mukainen tai paikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava tavanomainen tai kohtuullinen palkka (TTL 2 luku 12 § 1 mom. 2-kohta).

TTLK:n ratkaisussa 3854/6/T 1.11.2006 työtön työnhakija A (8) vetosi muun muassa siihen, ettei tarjotun työn palkka ollut työehtosopimuksen mukainen eikä työpaikkakunta huomioiden tavanomainen eikä myöskään kohtuullinen. A vetosi omaa ammattitutkintoaan edustavan liiton palkkasuosituksiin. TTLK hylkäsi valituksen katsoen, että *koska A:n ammattitaitosuoja ei enää ollut voimassa, hän ei voinut vaatia koulutustaan vastaavaa työtä tai palkkausta*. A:n tuli ottaa vastaan työ, joka oli hänelle hänen työkykynsä huomioon ottaen sopivaa. A ei ollut esittänyt näyttöä siitä, ettei palkka ollut tarjottua työtä koskevan työehtosopimuksen mukainen.

Kun tapauksessa ei ole tietoa siitä, mikä olisi ollut työehtosopimuksen mukainen palkka tarjottavasta työstä, olisi puolustettavissa myös ratkaisu,

---

<sup>60</sup> Ammattitaitoiseksi katsotaan henkilö, jolla on joko ammatillinen koulutus ja siihen liittyvä vähintään vuoden työkokemus tai joka on saavuttanut ammattitaidon vähintään kahden vuoden työkokemuksella kyseisellä ammattialalla.

<sup>61</sup> Koulutukseen osallistumistamattomuudesta on säädetty erikseen. Työllistymissuunnitelman laatimiseen osallistumattomuudesta annettiin säännökset vuonna 2010.

jossa TTLK olisi näyttövelvollisuuden siirtämisen sijaan tehnyt ratkaisun palkan kohtuullisuuden arvioinnin perusteella.

*Matti Mikkolan* väitöskirja vuodelta 1978 osoittaa, että kysymys ammattitaitosuojasta on pysynyt pitkälle samana vuosikymmenien ajan. Näin siitä huolimatta, että lainsäädäntöä on jossakin määrin tarkennettu. Mikkolan esittämä kysymys siitä, miten vaikeaa on todeta, *millainen työ vastaa minkäkinlaista ammattia*, on edelleen relevantti.<sup>62</sup> Harkintavalta on pitkälle työttömyysturvaa myöntävillä tahoilla ja työvoimaviranomaisella. Työttömän työnhakijan mahdollisuudet oman näkemyksensä mukaiseen sopivaan työhön ovat olleet heikot ajankohdasta riippumatta.<sup>63</sup> Sekä työn sopivuudesta että ammattitaitosuojasta oli kyse tapauksessa TTLK 00745/92/264 4.5.1992.

A (23) oli *kieltäytynyt tarjotusta työstä* muun muassa terveydentilaansa vedoten, jonka perusteella häneltä oli evätty työttömyyspäiväraha. A:n selvityksen mukaan hän oli käynyt muuhun, hänelle *paremmin sopivaan ammattiin* valmentavia useita kursseja. A oli esittänyt lausunnon työkokeilusta työlinikalta, Oulun työsuojelupiirin päivämäärän lausunnon, kaksi lääkärilausuntoa sekä sairauslomatodistuksen. Lautakunta hylkäsi valituksen. Päätöksen mukaan *A ei voinut pätevästi vedota ammattitaitosuojaan* oltuaan työttömänä yli kolmen kuukauden ajan ennen työtarjousta.

TTL:n mukaan sekä sairaus (2:11) että työn sopimattomuus (2:12) suhteessa henkilön työkykyyn ovat päteviä perusteita kieltäytyä tarjotusta työstä. Viimeksi mainitussa päätöksessä ei kuitenkaan arvioida sitä, olisiko A:n sairaus pätevä este olla vastaanottamatta työtä tai millä perusteilla työ olisi hänelle sopivaa. Siitä ei myöskään ilmene, onko asiaan otettu kantaa lääkärilausunnoissa. TTLK pelkäänsä toteaa tarjotun työn olevan A:lle sopivaa. Lautakunnan tapa perustella päätöksiä tai ottaa huomioon tai pikemminkin olla ottamatta huomioon valittajan esittämiä seikkoja, näyttää säilyneen 1970-lukua vastaavana. Paradoksi on, että työttömän on hyväksyttävä kolmen kuukauden jälkeen ja osittain jo aikaisemminkin mikä tahansa tarjolla

<sup>62</sup> Mikkola 1978, s. 102–104.

<sup>63</sup> 1920/6/T 16.8.2006 – TTLK:n ratkaisu, jossa *prosessi-insinöörille tarjottiin kirjastoavustajan työtä*. A:n (12) työttömyys oli jatkunut vuodesta 1998 ja hän oli saanut myös 500 + 180 päivää työttömyyspäivärahaa. Työhön sijoitusosoitus velvoitetyöhön annettiin tammikuussa 2006. Tapauksessa on epäselvää, kieltäytyikö A työstä. Päätöksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että kieltäytymiseksi oli tulkittu A:n yritys neuvotella itselleen paremmin koulutustaan vastaavaa työtä työnantajaksi kaavailussa kunnassa.

oleva työ aktiivisuuden nimissä. Oma aktiivisuus paremmin sopivan työn löytymiseksi ei ole hyväksyttävää, vaan johtaa sanktioon ja työttömyysturvan menettämiseen.

### 3.2.2 Työn vastaanottamisen hinta

Työn vastaanottamisen taloudelliset ehdot tulivat esiin aineistoissa kahdella tapaa. Niistä ensimmäiseen liittyvät ns. kannustinloukkutilanteet, joissa työttömän kieltäytyminen työstä perustui siihen, että työttömyys- tai muu sosiaaliturva turvasi taloudellisesti paremman toimeentulon. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tunnista kannustinloukkutilannetta päteväksi syyksi erota työstä tai kieltäytyä työn tai työvoimapoliittisen toimenpiteen vastaanottamisesta. Työstä maksettavan korvauksen suuruudesta on sen sijaan säädetty. TTL:ssa määritelty pätevä syy kieltäytymiseen kokoaikatyöstä on, ettei siitä makseta työehtosopimuksen mukaista tai paikkakunnalla sellaisesta työstä maksettavaa tavanomaista ja kohtuullista palkkaa (2:12). Jos osa-aikatyöstä maksettava palkka ja mahdollinen soviteltu työttömyysetuus jäävät pienemmiksi kuin muutoin maksettava työttömyysetuus ottaen huomioon työn vastaanottamisesta aiheutuvat matka- ym. kulut, siitä on oikeus kieltäytyä (2:15).

TTLK:n päätös 332/6/P 28.3.2006 koski tilannetta, jossa valittaja A (18) oli irtisanoutunut kokoaikaisesta työsuhteesta ja tehnyt saman työnantajan kanssa työ sopimuksen, jossa työaika oli vain kaksi tuntia viikossa. Perusteluna oli perheen taloudellinen tilanne, jonka perusteella A katsoi ratkaisun tapahtuneen pakon edessä. Perheen saamat taloudelliset tuet henkilön työttömänä ollessa olivat suuremmat kuin kokoaikatyöstä maksettava palkka. TTLK hylkäsi valituksen.

A ei esittänyt laskelmaa valituksen tueksi. Myöskään TTLK ei esittänyt laskelmaa päätöksen tueksi, mutta viittasi työvoimatoimikunnan tekemään laskelmaan, jonka mukaan palkan perusteella saatava tulo oli 30 euroa suurempi. Kannustinloukkutilanteesta oli kyse myös TTLK:n 7138/2/T 30.4.2003 ratkaisussa, jossa A (44) oli eronnut työsuhteesta omasta pyynnöstään. TTLK hylkäsi valituksen.<sup>64</sup> TTLK ei ole päätöksissään pohtinut tilanteita esimerkiksi kohtuusnäkökohtien perusteella.

---

<sup>64</sup> A:n mukaan työsuhde tuli kalliimmaksi kuin työttömänä olo. A joutui sairauslomalle raskaan fyysisen työn takia, jolloin sairauspäiväraha oli työttömyyspäivärahaa pienempi. A oli toimittanut myös lääkärilausunnon, jonka lisäksi selvisi hänen mukaansa soveltu-



Usein työttömyysturvan piiristä pudonnut ja TTLK:aan valittanut työtön valittaa myös toimeentulotuen alentamisesta, joka melko automaattisesti näytetään tehtävän kunnissa samalla perusteella, jolla työttömyysturva on hylätty. Hallinto-oikeuksien päätöksistä ilmenee seikkoja, jotka eivät lainkaan tule esille työttömyysturvalautakunnan ratkaisuksista, vaikka kyse on samoista henkilöistä ja heidän tiedoistaan. Tilanteita selittää vain osittain se, että HAO:n päätös tehdään työttömyysturvan menettämisen jälkeen, jolloin tilanne on saattanut muuttua. Näin oli asia myös edellistä valittajaa (44) koskevassa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 07/0534/2 17.10.2007.

Päätöksessä oli kyse (joulukuun) toimeentulotuen alentamisesta 20 prosentilla. A:n näkemyksen mukaan hänellä oli ollut perusteltu syy kieltäytyä lokakuussa tarjotusta työstä siksi, että ennakonpidätyksen jälkeen hänen käyttöönsä olisi jäänyt noin 600 euroa kuukaudessa, joten hänen toimeentulotuen tarpeensa olisi jäänyt ennalleen. A oli omasta aloitteestaan aloittanut marraskuussa työharjoittelun, jossa hän oli ollut siihen saakka, kun oli aloittanut opiskelun tammikuussa. *Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja määräsi perusturvalautakunnan maksamaan toimeentulotuesta maksamatta jääneen perusosan.*<sup>65</sup>

Ratkaisusta ilmenee vain välillisesti HAO:n kanta tilanteeseen, jota on kuitenkin käsitelty lähinnä TotuL:n perusosan alentamista koskevien säännösten kautta.

Kannustinloukut on yleisesti myönnetty ongelmaksi. Muun muassa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pohtinut Satakomitea ehdotti vuoden 2009 lopulla jättämässään mietinnössä<sup>66</sup> työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopumista ja toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa koskevan sääntelyn tarkistamista. Tarveharkinnasta luopuminen tarkoittaisi sitä, että puolison ja samassa taloudessa asuvien vanhempien tulot eivät vaikuta työttömälle myönnettävään työmarkkinatukeen.<sup>67</sup> Edellä käsitellyistä tapauksista ainakin A (18):n tilanne olisi ollut toinen, jos puolison tuloja ei otettaisi huomioon.

---

mattomuus kyseiseen työhön. TTLK toteaa, että A oli valitusvaiheessa vedonnut eroamisperusteena nimenomaan terveydentilaansa, ei enää menetettyihin ansioihin.

<sup>65</sup> HAO katsoi, että huomioon ottaen A:n toimenpiteet työkokemuksen ja koulutuksen hankkimiseksi toimeentulotuen perusosan alentamiseen ei ollut ollut TotuL:ssa mainittua syytä.

<sup>66</sup> STM:n selvityksiä 2009:62.

<sup>67</sup> Kataisen hallitus sopi maaliskuun 2012 kehysriihessä työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamisesta vuoden 2013 alusta.

Toinen taloudellinen perustelu kieltäytyä tarjotuista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä on, ettei valittajalla ole esittämänsä mukaan ollut varaa niiden vastaanottamisen edellyttämiin kustannuksiin. Tämä liittyy aineistossa lähes poikkeuksetta matkakustannuksiin. Kysymystä käsitellään myöhemmin luvussa 3.3.2.

### 3.3 Tarpeellista vai turhaa koulutusta?

#### 3.3.1 Koulutus ja työn soveltuvuus

Kysymys sopivasta työstä sisältyy välillisesti työttömälle työnhakijalle tarjottavaan koulutukseen. Työttömällä on pätevä syy koulutuksesta kieltäytymiseen ja eroamiseen, jos ammattiala, jota koulutus koskee, ei ole henkilön terveydentila ja työkyky huomioon ottaen hänelle sopiva (TTL 2:17). Työnhakijan oma arvio sen muusta soveltuvuudesta ei paina. Yleinen edellytys on, että työttömän ja hänen huollettaviensa toimeentulo on kohtuullisesti turvattu koulutuksen aikana.<sup>68</sup>

Ratkaisussa TTLK 4054/7/T 14.11.2007 oli kyse 500 + 180 päivää työttömyyspäivärahaa saaneen A:n (33) valituksesta, jossa häneltä oli evätty työmarkkinatuki osaamis- ja soveltuvuuskartoitukseen osallistumattomuuden perusteella. *A oli ilmoittanut, että 20 vuotta alalla olleena hän ei ollut koskaan tuntenut alaa omakseen*, koska häneltä puuttui (kirvesmieheltä) edellytetyjä ominaisuuksia. TTLK hylkäsi valituksen TTL 8:4a:n perusteella. Perustelujen mukaan koulutus oli tarkoitettu juuri rakennusalalle tulevaisuudessa työllistyville, joille tehtäisiin henkilökohtainen opetussuunnitelma. A:n esittämää näkemystä hänen alalle soveltumattomuudestaan ei otettu huomioon.<sup>69</sup>

Päätöstä ei tehdä yleisten koulutuksesta kieltäytymistä koskevien TTL:n 2 luvun säännösten perusteella, vaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnilla perusteltujen 8 luvun 4a §:n koulutuksesta kieltäytymistä koskevien määräysten perusteella. Myös seuraavassa valittaja on pitkäaikaistyö-

---

<sup>68</sup> Päteviä syitä kieltäytyä koulutuksesta ovat myös, että a) koulutuksen järjestäjä laiminlyö vastuunsa koulutukseen osallistuvien työturvallisuudesta tai että b) koulutus poikkeaa koulutus- ja opetussuunnitelmasta olennaisesti. Työssäkäyntialueen ulkopuolella järjestettävään koulutukseen kieltäytymiselle pätevä syy on, että sen ajaksi ei ole saatavissa kohtuullisin ehdoin asuntoa tai että siihen osallistuminen ottaen huomioon henkilön huoltovelvollisuuden tai läheisen henkilön huoltamisen olisi kohtuutonta (TTL 2:17).

<sup>69</sup> Ks. myös TTLK 28.3.2007 6546/6/T.

tön, jonka työttömyysturva on evätty koulutuksesta kieltäytymisen perusteella TTL 8 luvun 4a §:n nojalla.

TTLK:n päätöksen 6006/6/T 22.8.2007 mukaan valittaja A (21) oli ilmoittanut, ettei tarvitse kyseistä koulutusta, minkä perusteella hänen työmarkkinatukihakemuksensa oli evätty. A oli pitkäaikaistyötön, jonka 500 + 180 päivärahoikeudet olivat täyttyneet. A vetosi myös sairastamaansa autoimmuunitautiin sekä sosiaalisesti rajoittavaan sairauteen, jota tutkittiin parhaillaan. A:n mukaan hänelle ei ollut kertaakaan tarjottu hänen kykyjään ja tavoitteitaan vastaavia töitä. Sen sijaan hänelle oli tarjottu kursseja, joilla hän ”olisi voinut vaikka itse opettaa”. TTLK hylkäsi valituksen. Perusteluna oli, että A ei ollut hakenut hänelle tarjottuun *Suunnitelmat toteen -ohjaavaan koulutukseen*. Lautakunnan mukaan A ei ollut esittänyt päteviä perusteita terveydentilansa johdosta tai muitakaan päteviä syitä kieltäytyä tarjotusta koulutuksesta.

Tapausten perusteella näyttää siltä, että pitkäaikaistyöttömän on hyvin vaikea osoittaa, että hänen terveydentilansa olisi este ottaa vastaan koulutusta, jota hänelle tarjotaan tai että koulutus ei olisi myöhemmän työllistymisen kannalta mielekästä. Aineisto osoittaa myös, että soveltuvuus koulutukseen on pysynyt pitkään työn soveltuvuutta vastaavin tavoin kysymyksenä, jota ei ole kyetty ratkaisemaan järkevällä tavalla.

TTLK:n ratkaisussa 08707/95/T 28.5.1996 A (14) oli saanut kurssitarjouksen vientiasentajakurssille. A oli ilmoittanut, että hänellä oli insinööriopetus vielä kesken, joten hän ei halunnut alempaa koulutusta. A:n työmarkkinatukihakemus hylättiin ilman pätevää syytä tapahtuneen koulutuksesta kieltäytymisen perusteella.

Tutkintoon johtava koulutus johtaa lyhytaikaisia kursseja todennäköisemmin työllistymiseen. Jos työtön työnhakija ”pakotetaan” vaihtamaan alaa ammatilliseen tutkintoon johtavan koulutuksen ollessa kesken, sitä varten suoritettavat opinnot ovat menneet hukkaan. Sekä työttömän että yhteiskunnalle syntyvien kokonaiskustannusten kannalta olisi tarkoituksenmukaista tukea tutkintoon johtavan koulutuksen loppuun saattamista. Perustuslain voimaan tulon jälkeen sen 18 §:n säännös jokaisen oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla edellyttäisi, että myös työttömällä olisi mahdollisuus alan vaihtamiseen. Tässä suhteessa lainsäädäntö on puutteellista. Kuten käsitelty tapaus osoittaa, tarkistamistarve voi ulottua myös tilanteisiin, joissa työttömän työnhakijan tutkintoon johtava koulutus on kesken.

### 3.3.2 Koulutuksen keskeyttämisen sallitut ja kielletyt syyt

Muutoksenhaku TTLK:ssa menestyy erittäin harvoin. Yksi valituksista, jonka se on hyväksynyt, koskee koulutuksen keskeyttämistä: TTLK 3197/6/T 4.10.2006. Valitus menestyi menettelyvirheen perusteella siksi, että koulutuksesta erottamispäätöstä ei ollut annettu sääntelyn edellyttämällä tavalla kirjallisena. Ottaen huomioon, että A:n 500 + 180 päivää oli kulunut loppuun, valitus olisi todennäköisesti hylätty TTL 8:4a:n perusteella, jollei menettelyvirhettä olisi ollut. Tämä näkyy osin myös päätöksen perusteluista. Ratkaisun perusteella ei siten voi tehdä johtopäätöksiä siitä, olisiko A:lla ollut TTLK:n mielestä pätevä syy koulutuksen keskeyttämiseen.

Tapauksessa oli kyse A:n (39) työelämävalmennuspainotteisen ohjaavan koulutuksen keskeyttämistä. A:n näkemyksen mukaan hän ei ollut keskeyttänyt kurssia. A katsoi, ettei koulutuksen järjestäjä ollut antanut hänelle mahdollisuutta jatkaa kurssia tietyn ajankohdan jälkeen. Työmarkkinatuen maksaminen oli keskeytetty TTL 8:4a:n nojalla. A ei ollut saanut erottamispäätöstä. *TTLK kumosi valituksenalaisen päätöksen sillä perusteella, että A ei työvoimatoimistolle antamansa selvityksen mukaisesti ollut saanut kirjallista erottamispäätöstä eikä sitä ollut tehty.* Kun asiassa ei voitu todeta, että hänet olisi omasta syystä erotettu, ei hänelle myöskään voitu asettaa TTL 8:4a:n mukaista seuraamusta. Lautakunta kumosi tehdyn päätöksen ja määräsi A:lle maksettavaksi työmarkkinatukea, mikäli hän muutoin täytti sen saamisen edellytykset.

Päinvastaiseen ja samalla lautakunnalle tyypilliseen lopputulokseen päätyvä ratkaisu on TTLK 7811/0/T 24.4.2001. Päätös kuvastelee myös pitkälle aktivointipolitiikkaan sisältyvää rakenteellista ongelmaa, joka syntyy varauksettomasta uskosta siihen, että mikä tahansa koulutus ja mikä tahansa työ on parempi kuin työttömyys.

Tapauksessa A:lta (36) oli evätty työmarkkinatuki sillä perusteella, että hän oli ilman pätevää syytä eronnut koulutuksesta. A oli ollut *Aktiivi Kansalainen -kursilla*. A oli pyytänyt saada keskeyttää kurssin, koska hän oli vaihtamassa paikkakuntaa ja palaamassa kotipaikkakunnalleen siksi, että ei ollut saanut asuinpaikkakunnaltaan töitä edes ilmaisen työharjoittelun jälkeen. A oli ollut 11 vuotta työttömänä. Hänellä oli viisi ammattialaa ja hän oli työskennellyt 18 työpaikassa, joten hän oli esittämänsä mukaan uupunut jatkuvaan epävarmuuteen ja pompotteluun. Kurssin jatkaminen oli vaikeaa siksikin, että hän ei kyennyt työ- ja asuntoasioiden hoitamiseen samanaikaisesti kahdella paikkakunnalla. A oli

liittänyt selvitykseen A-todistuksen terveydentilastaan. A piti työmarkkinatukihakemuksen hylkäämistä epäinhimillisenä ja ”se lisäisi entises-tään työttömyyden, toimeentulon ja henkisen pahoinvoinnin taakkaa”. TTLK hylkäsi valituksen. A:n katsottiin vedonneen terveydentilaansa ja paikkakunnalta muuttoon. Hänellä ei ollut lautakunnan mukaan pätevää syytä erota koulutuksesta terveydentilansa vuoksi, eikä paikkakunnalta muutto ollut pätevä syy koulutuksesta eroamiseen, joten hänellä ei ollut oikeutta työmarkkinatukeen.

Työttömyysetuus maksetaan kuukausittain jälkikäteen. Jos henkilö on ollut pitkään työttömänä, taloudellinen tilanne saattaa olla todella huono. Tämä näkyy myös aineistossa. Työstä kieltäytymistä vastaavalla tavalla aineisto sisältää valituksia, joissa koulutuksesta kieltäytymisen perusteena ovat taloudelliset syyt. Kulkuvaikeuksia ei ole laissa säädetty koulutuksesta kieltäytymisen tai eroamisen päteväksi syyksi, kuten työn vastaanottamisessa, jossa henkilölle on varattava kohtuullinen aika kulkuvaikeuksien poistamiseen.

Ilmoitettujen kulkuvaikeuksien syyt ovat yleensä taloudellisia. Työttömällä työnhakijalla on oikeus matka- ja muiden ylläpitokustannusten korvauksena saada ylläpitokorvausta yhdeksän euroa päivältä työssäkäyntialueellaan, sen ulkopuolella 18 euroa (JulkTpL 10:3).<sup>70</sup> Korvausta koulutukseen hakeutumisesta ja osallistumisesta aiheutuvista matkakustannuksista maksetaan julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista annetun asetuksen VNA 1346/30.12.2002 perusteella. Niiden korvaamista on laajennettu viimeksi sekä vuonna 2010 että 2011. Ongelmana on, että etuudet maksetaan jälkikäteen. Matkakuluja voidaan maksaa myös ennakoon hakemuksen perusteella. Ennako vähennetään myöhemmin myönnettävästä työttömyysetuudesta. Myös tämä kysymys on pysynyt muutoksenhakuasioiden listalla vuosikymmeniä siitä huolimatta, että sitä koskevia säännöksiä on pyritty muuttamaan.

TTLK:n päätöksessä 11157/93/ 14.09.1994 A (37) oli valittu metallialan kurssille, jota hän ei kuitenkaan ollut aloittanut ilmoittamiensa kulkuvaikeuksien vuoksi. A ei ollut myöskään ollut halukas muuttamaan paikkakunnalle. A:lle oli määrätty työttömyyspäivärahaa koskeva karenssi. Päätöksessä ei arvioitu A:n esittämiä kulkuvaikeuksia. Lautakun-

<sup>70</sup> Ennen koulutuksen alkua myönnettävistä etuuksista on säädetty TTL:ssa. Koulutuksen opiskelijavalintatilausudet ja valintaan liittyvät soveltuvuuskokeet ovat työvoimapolitiiseen aikuiskoulutukseen hakeutuvalla maksuttomia. Omaehtoiseen koulutukseen hakeutuvalla voidaan tietyin edellytyksin myöntää korvausta oppilaitokseen tutustumiskäynneistä aiheutuneista ylläpitokustannuksista.

ta teki hylkäävän päätöksen sitä varsinaisesti perustelematta. Päätöksessä ei tuotu myöskään esille tuolloin voimassa olleessa lainsäädännössä säädettyjä mahdollisuuksia matkakustannusten korvaamiseen.<sup>71</sup>

Joidenkin tapausten perusteella työttömälle asetettujen sanktioiden tarkoituksenmukaisuutta on vaikea nähdä, tarkasteltiinpa niitä sitten järjestelmän tai työttömän työnhakijan kannalta.

TTLK:n ratkaisussa 4800/5/T 8.11.2005 valittajan A (16) työmarkkinatukihakemus oli hylätty sillä perusteella, että hänen oli katsottu *kieltäytyneen ilman pätevää syytä koulutuksesta*. A perusteli koulutukseen osallistumattomuuttaan sillä, että hän ei *heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi ollut pystynyt matkustamaan koulutuspaikkaan*. A oli sopinut osallistuvansa koulutukseen, jos hän olisi saanut matkakortin sosiaalitoimesta. Sosiaalitoimisto oli myöntänyt maksusitoumuksen, mutta ei rahaa lipun ostamiseen. A olisi tarvinnut 6,5 euron pantin, joka olisi tullut maksaa, jotta hän olisi saanut matkakortin. A ei ollut maksanut panttia. TTLK hylkäsi valituksen ja katsoi, että A ei ollut voinut pätevästi vedota koulutuksesta kieltäytymiseen syynä matkoista aiheutuneet kustannukset, eikä hän ollut esittänyt muutakaan pätevää syytä asialle.

A:n (16) toimeentulotuen alentamista 20 prosentilla koskevaa valitusta käsiteltiin myöhemmin Kuopion hallinto-oikeudessa 30.5.2006 349/3. Alentamista oli kunnassa perusteltu sillä, että A oli itse aiheuttanut työmarkkinatuen karenssin *kieltäytymällä koulutuksesta*. Kunnallinen lautakunta oli katsonut, että matkakustannuksia oli tuettu riittävästi matkoihin myönnetyllä tuella matkoihin ensisijaisesti tarkoitetun ylläpitokorvauksen lisäksi. *A katsoi, että hänen menettelynsä oli aiheutunut taloudellisista syistä*. Ylläpitokorvauksen hän olisi saanut vasta myöhemmin, jos olisi päässyt menemään koulutukseen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen katsoen muun muassa, ettei alentamista voitu pitää kohtuuttomana.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> A (37) oli hakeutunut, hyväksytty ja myös aloittanut koulutuksen seuraavana vuonna. *Koulutus oli keskeytynyt kurssikeskuksen toimesta A:n oletuksen mukaan liian suuren poissaolomäärän vuoksi*. Kaikista poissaoloista ei ollut ollut lääkärintodistusta. A:n päiväraha-hakemus oli hylätty. Kuitenkin työttömyyskassa oli päätöksen mukaan todennut, ettei A:n keskustelussa kurssikeskuksen virkailijan kanssa kaksi viikkoa myöhemmin ollut ollut puhetta kurssin keskeyttämisestä. Muutoksenhakulautakunta oli hylännyt valituksen. A oli katsottu erotetuksi kurssilta, koska hän oli ollut yli viikon poissa ilmoittamatta asiasta kurssikeskukselle.

<sup>72</sup> HAO:n päätös ei kuitenkaan koskenut panttia, koska A ei ollut huomannut valittaa viranhaltijan toimeentulotuessa huomioitavia matkakuluja koskevasta päätöksestä, joka ei sisältänyt pantista aiheutuvia kuluja, mutta jolla se oli määrätty. Hallinto-oikeus perusteli pää-

Jo TTLK:n päätös näyttää lähtevän siitä, että A:n perustelu ei ole todellinen. Siitä, että A on hakenut matkakuluihin toimeentulotukea sosiaalitoimelta, voidaan päätellä, että hän ei ole joko hakenut ennakkoa ylläpitokorvauksesta tai sitten sitä ei ole myönnetty. Tapauksen perusteella näyttää siltä, ettei matkakustannusten etukäteinen korvaaminen työttömyysetuuna toiminut tarkoituksenmukaisella tavalla ainakaan vuonna 2005.

Asiasta näyttää tulleen periaatekysymys sekä A:lle että myös kunnalle. Hallinto-oikeus on katsonut, että toimeentulotuen perusosan alentaminen ei ole ollut kohtuuton. Jos lähdetään siitä, että koulutuksesta kieltäytymisen syy on se, ettei A:lla ole ollut tuota 6,50 euron panttirahaa, alentamista voidaan pitää kohtuuttomana. Asiakkaan kannalta myönteinen tulkinta olisi ohjannut toimeentulotukipäätöksen tekijää jo siinä vaiheessa, kun matkakuluista kurssille osallistumiseksi kunnassa päätettiin, jolloin panttia ei olisi peritty. Nyt asian korjaaminen on vaikeaa, etenkin kun A ei ollut aikanaan valittanut siitä, että pantti oli päätetty perii häneltä.

### 3.4 Toimeentulotuki – työttömän viimesijainen taloudellinen turva

Kun työttömyysturva lakkautetaan, työttömän työnhakijan ainoaksi toimeentulon takeeksi jää viimesijainen toimeentulotuki, jos hänellä ei ole muita tuloja tai varallisuutta.<sup>73</sup> Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella, joka on tuen tarpeessa silloin, kun hän ei voi saada toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla (TotuL 2 § 1 mom.). Tuella pyritään takaamaan PL 19.1 §:ssä tarkoitettu ihmisarvoisen elämän turva. Toimeentulotuen tarkoituksena on kuitenkin myös itsenäisen selviytymisen edistäminen, joten sillä on laajempi tehtävä kuin vain ihmisarvoiselle elämälle välttämättömän turvan antaminen eli niin sanotun eksistenssiminimin täyttämisen. Tuen tarkoitus on myös antaa mahdollisuuksia osallistua

---

toista henkilön ensisijaisella velvollisuudella huolehtia omasta elatuksestaan. Kun pantin lunastamiseen tarvittava rahamäärä oli ollut vähäinen, A:n esittämää syytä koulutuksesta pois jäämiselle ei voitu pitää sellaisena syynä, joka estäisi perusosan alentamisen ottaen huomioon, että päätös ei vaarantanut A:n ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa eikä alentamista muutoinkaan voitu pitää kohtuuttomana.

<sup>73</sup> Laki toimeentulotuesta tuli voimaan 1.3.1998. Sitä ennen toimeentulotukea koskeneet säännökset sisältyivät sosiaalihuoltolakiin. HE 217/1997 vp.

yhteiskunnan toimintaan, ei pelkästään pyrkimys pitää henkilöä tai perhettä hengissä. Tukeen nähden ovat ensisijaisia muut toimeentulon lähteet. Toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen etuus.<sup>74</sup>

Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuki jakautuu perusosaan ja muihin perusmenoihin. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat erikseen määritellyt henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot (7 a §).<sup>75</sup> Perusosa on kiinteä. Muina perusmenoina ja täydentävänä toimeentulotukena korvattavat kustannukset maksetaan laskujen perusteella. Tuen perusosan on katsottu tarkoitetun kattamaan menoja 19 § 1 momentin tarkoittamaa ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa laajemmin.<sup>76</sup> Myös muiden perusmenojen ja täydentävän toimeentulotuen sisällöstä on säädetty laissa (7b ja 7c §).<sup>77</sup> Tuen eri osia koskevat termit eivät kuvaa niiden välistä etusijajärjestyttä. Henkilöllä, jonka tuen perusosaa on alennettu, on oikeus muihin perusmenoihin maksettavaan tukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. 1.1.2012 alkaen yksin asuvan henkilön perusosan määrä on 461,05 euroa. Yksinhuoltajalle korotettuna maksettavan perusosan määrä on 507,16 euroa.

### *3.4.1 Toimeentulotuen perusosan alentaminen työvoimapolitiisesta syystä*

Toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia. Alentaminen on mahdollista silloin, kun toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt

---

<sup>74</sup> HE 217/1997 vp, 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>75</sup> Niitä ovat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut menot.

<sup>76</sup> PeVL 31/1997 vp, HE 217/1997 vp, HE 134/2000 vp, *Arajärvi* 2002, s. 212–215, 272–273.

<sup>77</sup> Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon lasten päivähoitomenot, muut kuin asumistukilain 6 §:ssä tarkoitetut asumisesta aiheutuvat menot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.



- yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai
- sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka turvaisi hänen toimeentulonsa kohtuullisen pitkän ajan, tai
- hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota, tai
- ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 8 luvun 2 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen taikka
- kuntouttavaan työtoimintaan oikeutettu on kieltäytynyt osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen tai ilman pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta, keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan. Myös maahanmuuttajille kotouttamistukena maksettavaa toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa.

Työttömyysturvalain antamisen yhteydessä lakiin lisättiin 2a §, jolla säädettiin toimeentulotukea hakevan 17–64-vuotiaan henkilön *velvollisuudesta ilmoittautua* työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon (muutos 1294/2002). Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin lain 10 §:ssä säädetään. Ilmoittautumisvelvollisuutta ei ole, jos henkilöllä ei ole mahdollisuutta ottaa vastaan työtä. Laissa ei sen sijaan säädetä tilanteista, joissa henkilöllä on vain ilmoittautumista koskeva este, joka ei liity työn vastaanottamiseen tai vastaanottamisen este on ohimenevä (TotuL 2 §). Muutos liittyi sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan työttömyyden aikaista toimeentuloa koskevan sääntelyn osin tekniseen kokonaisuudistukseen. Itsenäisenä lainmuutoksena sitä ei käsitelty enempää lain perusteluissa kuin valiokuntavalmistelussa.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa edellä säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia, jos henkilön

- toistuvasta edellä kuvatun kaltaisesta menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua JulkTpL:n, KotouttL:n tai KuntTtL:n tarkoitamiin toimenpiteisiin tai
- hän sen jälkeen, kun toimeentulotuen perusosaa on alennettu enintään 20 prosenttia, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiista toimenpidettä voida tarjota ja tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä hänelle laaditun suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.

Perusosan matalasta tasosta johtuen leikkaukset ovat sen varaan joutuvan työttömän kannalta tuntuvia. 20 prosenttia esimerkiksi yksin asuvan henkilön perusosasta 461,05 eurosta on 92,21 euroa, jolloin maksettavaksi tuleva tuki putoaa 368,84 euroon. Kun perusosaa alennetaan, asiakkaalle on aina laadittava suunnitelma hänen itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava mahdollisuuksien mukaan yhdessä toimeentulotuen hakijan sekä tarvittaessa yhteistyössä työvoima- ja muiden viranomaisten kanssa. Alentaminen voidaan lain mukaan tehdä vain edellyttäen, että se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä sitä voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi TotuL:n mukaan olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien (10 § 4 mom).

### *3.4.2 Perusosan alentamista koskevat tulkinnot hallinto-oikeuksissa*

Tarkastelluissa hallinto-oikeuksien ratkaisussa on ollut kyse joko yksin omaan toimeentulotuen perusosan alentamisesta tai alentamisesta ja muista toimeentulotuen määräytymistä koskevista seikoista, kuten toimeentulotukilaskelmaan hyväksyttävistä tuloista ja menoista. Seuraavassa käsitellään vain poikkeuksellisesti muita kuin toimeentulotuen alentamista koskevia päätöksiä. Lain sanamuodon mukaan perusosaa voidaan alentaa *enintään* 20 prosenttia. Aineistoon ei kuitenkaan sisällynyt tapauksia, joissa tukea olisi alennettu vähemmän. Lainsäädännön maksimista on tulkintakäytännössä tullut myös sen minimi. Huomio kiinnittyy myös siihen, että perusosan alentamista koskevat valitukset hallinto-oikeuksissa menestyvät selkeästi useammin kuin TTLK:lle tehdyt valitukset, vaikka toimeentulotuen alentamisen edellytykset ovat pitkälle samat kuin työttömyysturvan lakkauttamisen edellytykset. Esimerkiksi seuraavassa käsiteltävistä kymmenestä päätöksestä kahdeksassa vaatimukset hallinto-oikeuksissa on hyväksytty ainakin osittain.

Hallinto-oikeuksien käsittelemisissä ratkaisussa nousee esiin myös työttömyysturvapäätöksissä pimentoon jääviä seikkoja. Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään 03/0088/2 10.4.2003 katsonut, että A:n (43) irtisanoutuminen voidaan rinnastaa tilanteeseen, jossa työttömälle työnhakijalle ei ole voitu tarjota työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä hänestä itsestään johtuvasta syystä, joten toimeentulotukea on voitu alentaa. HAO on perustellut ratkaisua myös TotuL:n viimesijaisuudella; jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Työstä irtisanoutuminen ei ole TotuL:ssa määritelty perusosan alentamiseen oikeut-

tava syy, joten päätöksessä olisi tullut pohtia A:n ja hänen perheensä tilannetta kokonaisvaltaisen arvion ja kohtuusharkinnan perusteella.

Edellisessä ratkaisussa näkyi TTLK:n ratkaisujen suora vaikutus toimeentulotukipäätöksiin. Kunnallinen lautakunta on perustellut päätöstään yksinomaan sillä, että A:lle oli määrätty karenssi.

Kuopion hallinto-oikeuden päätös 00051/06/6101 10.5.2006 osoittaa perusosan alentamisen muuttuneen kuntien käytännöissä yleisen toimeentulotukiasiakkaita koskevan sanktion suuntaan. Toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina riippumatta siitä, kuka perheenjäsenistä on sitä hakenut. Tuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, jolleivät olosuhteet muuta osoita (TotuL 3 § 2 mom.). Siten myös kaikilla perheenjäsenillä on oikeus hakea muutosta toimeentulotuesta annettuun päätökseen. Tapauksessa oli kyse A:n (18) opiskelevan vaimon hakemasta toimeentulotuesta, josta A oli valittanut.

Perusosan alentamisen 20 prosentilla oli kunnassa *katsottu olevan mahdollista siksi, että A:n (18) puoliso ei voinut saada opintolainan valtiontakausta maksuhäiriömerkinnän takia*. A oli vedonnut siihen, että alentaminen vaaransi perheen ihmisarvoisen elämän mukaisen turvan välttämättömästä toimeentulosta ja että alentaminen oli kohtuuton. *Hallinto-oikeus oli hyväksynyt valitukseen sisältyvän vaatimuksen koskien toimeentulotuen maksamista täysimääräisenä noin yhdeksältä kuukaudelta ja palauttanut sen lautakunnan yksilöhuoltojaostoon siksi, että jaosto ei ollut käsitellyt A:n vaatimusta tältä osin*. Yhdeltä kuukaudelta HAO oli välittömästi velvoittanut maksamaan toimeentulotuen täysimääräisenä ilman perusosan alennusta. Päätöksen perustelujen mukaan perusosaa ei tältä osin voitu alentaa lautakunnan esittämällä perusteilla.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Kunnallinen lautakunta viittasi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimeentulotukilainaan antamaan mietintöön, jonka perusteella opiskelijan perusosan suuruutta voitiin lautakunnan mukaan alentaa näissä tilanteissa. Mietinnössä ei kuitenkaan ollut tällaista mainintaa, minkä myös A oli oikeudelle todennut. Sen sijaan valiokunta ”kiinnitti huomiota opiskelijoiden osalta tilanteisiin, joissa opiskelija oli saanut opintolainalleen valtiontakauksen, mutta hän ei luottotietojen tai muiden syiden vuoksi voinut saada pankkilainaa”. Valiokunta katsoi, että tällaisessa tilanteessa opiskelijalle oli järjestettävä vastaavin ehdoin muu mahdollisuus rahoittaa opintojaan lainalla. *Ellei tällaista mahdollisuutta ollut käytettävissä, opintoja tuli voida harkinnan perusteella rahoittaa myös toimeentulotuella*. Vastavasti oli meneteltävä tilanteissa, joissa opinnot olivat katkenneet ja opinnot jatkuivat hyväksyttävästä syystä katkeamisen jälkeen tai muutoin opintotukilain kattamaa aikamäärää pidempään. StvM 33/1997 vp. Perusosan alentamisen yhteydessä opiskelu ei mietinnössä noussut esiin.

Työvoimapolitiittisten sanktioiden siirtyminen vähitellen toimeentulotuki-asiakkaiden kontrollin välineeksi näkyy myös seuraavassa ratkaisussa, jota sitäkin HAO on kuitenkin korjannut:

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 08/0177/4 17.03.2008, valittajana A (12), hallinto-oikeus palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen perustelujen mukaan *sosiaalitoimiston kokonaistilanteen kartoittamista ja palvelusuunnitelman tekemistä varten varattu aika ei ollut sellainen TotuL:n 10.1 §:n mukainen laiminlyönti, jonka perusteella perusosaa voitiin alentaa, eikä asiassa ollut osoitettu, että A:lle olisi tarjottu aikaa saapua työvoimatoimistoon, josta hän olisi kieltäytynyt. A:lle oli tehty työnhakusuunnitelma ja hänen työnhakunsa oli voimassa.*

Samansuuntaisia perusteluja voidaan nähdä kielteiseen lopputulokseen päätyneessä Vaasan hallinto-oikeuden käsittelemässä muutoksenhaussa 06/0154/2 31.5.2006, A (43). Päätöksessä oli perusosan alentamisen lisäksi kyse muun muassa siitä, *voitiinko henkilö velvoittaa hakemaan toimeentulotukeen nähden ensisijaista työttömyysturvaetuutta*. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja katsoi, että työttömyyspäiväraha, jota henkilö ei ollut hakenut (eikä siten myöskään saanut), oli toimeentulotukilaskelmassa voitu lukea tuloksi. KHO:n ratkaisukäytäntö kuitenkin eroaa hallinto-oikeuden tulkinnasta. Tapauksessa KHO 1996:43 katsoi, että opintolainaa ei voinut lukea hakijan käytettävissä oleviin tuloihin ja varoihin, kun opiskelija ei voinut velkajärjestelyn ja velkaisuutensa vuoksi saada rahalaitoksesta opintolainaa. Analogiana tämän kanssa työttömyyspäivärahaa ei olisi tullut lukea A:n (43) tuloksi toimeentulotukilaskelmassa ainakaan siinä tapauksessa, jos A:lla ei ollut oikeutta työttömyysturvaetuuteen.<sup>79</sup>

Hallinto-oikeudet hyväksyvät muutoksenhakijan vaatimukset toimeentulotuen alentamisen perumisesta yleensä sillä perusteella, ettei tapauksessa katsota olleen kyse perusosan alentamiseen oikeuttavasta kieltäytymisestä. Näin on esimerkiksi seuraavissa ratkaisuissa:

Kuopion hallinto-oikeuden päätös 205/3 24.5.2007 koski A:n (18) valitusta puolison toimeentulotuen alentamisesta. HAO:n mukaan *kyse ei ollut A:n puolison TotuL:n 10 §:n mukaisesta kieltäytymisestä, jonka perusteella tukea olisi voitu alentaa. Opiskelijana hän ei ollut velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon eikä ollut voinut kieltäytyä*

---

<sup>79</sup> On sattumaa, että korkeimman hallinto-oikeuden tapausnumero ja oikeustapauksia koskeva henkilönumero on sama.

*yksilöidysti ja todistettavasti työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä. Asiassa ei ollut myöskään arvioitu alentamisen kohtuuttomuutta.*

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 28.5.2002 01468/01/2010, A (45) *HAO katsoi jääneen selvittämättä, että A olisi kieltäytynyt työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä siten, ettei niitä ollut voitu tarjota hänelle. Toimeentulotuen perusosaa ei ollut voitu alentaa.*

Ratkaisussa 06/0353/2 7.8.2006 Kouvolan hallinto-oikeus, A (14) valitti toimeentulotuen alentamisesta. A:lle (14) oli TTLK:n päätöksellä vahvistettu kolmen kuukauden työssäolovelvoite siksi, että *työsuhde oli päättynyt A:sta johtuvasta syystä. Hallinto-oikeus palautti asian kunnalliselle lautakunnalle toimeentulotuen määräämistä varten. Hallinto-oikeuden mukaan arviointi olisi tullut tehdä päätöksentekohetkellä vallinneiden olosuhteiden mukaan, ei pelkästään työvoimatoimikunnan antaman lausunnon ja sen perustelujen mukaan. Kunnallinen lautakunta ei ollut osoittanut, että A olisi kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapoliittisesta toimenpiteestä joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, taikka aiheuttanut laiminlyönnillään sen, ettei työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä ole voitu tarjota. Perusosan alentamisen edellytykset eivät siten täytyneet kaikkien kuukausien osalta.*

Turun hallinto-oikeus 08/1040/2 19.12.2008 kumosi kunnallisen lautakunnan päätökset siltä osin kuin niissä oli kyse toimeentulotuen alentamisesta ja velvoitti sen maksamaan A:lle (37) lisää toimeentulotukea kahdelta kuukaudelta. Perustelujen mukaan A:lle laaditusta *aktiivointisuunnitelmasta ei ilmennyt, että hänelle olisi tarjottu yksilöidysti ja todistetusti työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä tai että niitä olisi ollut tarkoitus hänelle tarjota. Pelkästään sillä perusteella, että hän oli ilmoittanut, ettei halunnut ottaa niitä vastaan, toimeentulotuen perusosaa ei ollut voitu alentaa. Hallinto-oikeuden mukaan sosiaalilautakunnalla oli ollut asiassa virheellinen käsitys.*

Toimeentulotuen perusosan alentamista 20 prosentilla perustellaan kunnallisessa lautakunnassa usein TTLK:n päätöksessä työttömyysturvan epäämisestä esitetyillä perusteilla. Hallinto-oikeuksissa puolestaan päädytään usein siihen, ettei väitettyä kieltäytymistä tai lainvastaista menettelyä ole tapahtunut, jolloin valitus hyväksytään. Kun valitustietä, jossa TTLK:n päätökseen olisi mahdollista tässä vaiheessa hakea ja saada muutos, ei ole, työttömän työnhakijan oikeusturva on tältä osin puutteellinen. Voidaan olettaa, että riitautettavissa olevia päätöksiä sisältyy myös niihin työttömyyskassojen ja Kelan päätöksiin, joista ei valiteta TTLK:aan.

Valituksista ilmenee myös, että toimeentulotukea saatetaan alentaa peräkkäisesti vastoin TotuL:n 10 § 1 momentin määräystä, vaikka henkilölle ei ole tarjottu työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ratkaissut kaksi samaa henkilöä A (12) koskevaa valitusta 07/0468/4 23.10.2007 ja 08/0177/4 17.3.2008, jotka molemmat sisälsivät useita A:n toimeentulotuesta kunnalliselle lautakunnalle tekemiä valituksia. Osa ensimmäiseen päätökseen sisällyneistä asioista palautettiin lautakunnalle uudelleen käsiteltäviksi. Perusteluna oli, että A:n perusosaa ei voitu alentaa heinäkuussa tammi-kuussa tapahtuneen kieltäytymisen perusteella. Kun A:lle tarjottu työpaikka oli ehditty täyttää A:n ottaessa sinne yhteyttä, hänen ei voitu katsoa kieltäytyneen tarjotusta työstä. A:n laiminlyöntiä saapua työvoimatoimistoon varatulle aktivointisuunnitelman tekoajalle ei voitu myöskään käyttää perusteluna toimeentulotuen alentamiseen kuukautta aikaisemmin maksetun toimeentulotuen osalta. Kieltäytymistä ei voitu pitää myöskään toistuvana silloin, kun tosiasiaassa oli kyse kieltäytymistä seuraavan kahden kuukauden toimeentulotuesta. Edelleen hallinto-oikeus katsoi, etteivät sosiaalityöntekijälle varatut ajat olleet sellainen TotuL:n 10.1 §:n mukainen laiminlyönti, jonka perusteella perusosaa voitiin alentaa. Alentaminen voi koskea enintään kahta kuukautta kerrallaan, edellyttäen, että A:lle oli tarjottu aikaa saapua työvoimatoimistoon.

KHO:n ratkaisussa 2000:16 katsottiin, että 40 prosentin alentaminen voitiin tehdä välittömästi edellisen 40 prosentin alentamisen jälkeen. Tällaista ratkaisua tehtäessä on kuitenkin kontrolloitava paitsi alentamiselle asettujen edellytysten täytyminen, myös se, ettei toimeentulotuen alentaminen ole kohtuutonta eikä vaaranna hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.<sup>80</sup> KHO:n ratkaisu koskee toistuvaa kieltäytymistä. Tulkintaa ei voida vastoin toimeentulotukilain nimenomaista säännöstä laajentaa siten, että kerran tapahtuneen kieltäytymisen perusteella tukea alennetaan toistuvasti, vaikka tosiasiallisesti työtä, koulutusta tai muuta työvoimapolitiittista toimenpidettä ei olisi tarjottu kahden kuukauden kulumisen jälkeen. Aineistoon sisältyy useita hallinto-oikeuksien päätöksiä,

---

<sup>80</sup> Toimeentulotuen perusosan suuruutta oli alennettu 20 prosenttia, kun hakijan toimeentulotuen tarve aiheutui siitä, että hän oli ilman perusteltua syytä katkaissut työnhakunsa työvoimatoimistossa. Perusosan suuruutta oli alennettu 40 prosenttia, kun hakija oli toistuvalla laiminlyönnillään ilman perusteltua syytä jättänyt noudattamatta viranhaltijan kehoitusta ilmoittautua työvoimatoimistoon. Laissa säädetty kahden kuukauden määräaika, jona enintään toimeentulotuen perusosaa voidaan kerrallaan alentaa, laskettiin siitä määräajasta, johon mennessä hakijan oli edellytety ilmoittautuvan työnhakijaksi.

joita koskevat perusosan toistuvaa alentamista pidemmältä kuin kahden kuukauden ajalta.<sup>81</sup>

## 4 ELÄMÄNTILANTEIDEN RAJAAMISEN VAIKEUS

PeL:n 19 § 2 momentissa määritellään ne elämäntilanteet, joissa julkisen vallan on turvattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Niitä ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Eri elämäntilanteissa maksettava toimeentulonturva perustuu erillisiin järjestelmiin: eläkkeet maksetaan eläkejärjestelmästä, opiskelija saa toimeentulonsa opintotuesta, työtön työttömyysturvasta jne. Ongelmia syntyy siitä, että henkilö esimerkiksi opiskelee, mutta käy samanaikaisesti työssä. Samanaikainen kuuluminen kahteen järjestelmään, järjestelmien väliin jäävät aukkotilanteet, mutta myös järjestelmän turvaaman toimeentulon riittämättömyys aiheuttavat käytännössä ongelmia, joita joudutaan ratkomaan myös muutoksenhakuelimissä.

### 4.1 Opiskelija, työtön vai työssä?

Äkkiseltään työn, opiskelun ja työttömyyden välinen raja näyttäytyy yksinkertaiselta. Opiskelu on yksi pätevistä syistä olla poissa työmarkkinoilta (TTL 2:11). Laissa on säädetty myös siitä, milloin opinnot katsotaan keskeytyneiksi samoin kuin siitä, että opiskelijan ensisijainen toimeentulojärjestelmä ovat opintotukilain mukaiset etuudet. Opiskelun ja työttömyyden välistä rajankäyntiä hämärtää kuitenkin jo se, että niin sanottu omaehtoinen opiskelu on laissa määrätyin edellytyksin mahdollista myös työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena, jolloin henkilön toimeentulo turvataan työttömyysturvan, ei opintotuen kautta.

Opintotuen ja toimeentulotuen rajankäyntiä sen sijaan yksinkertaistaa, että opiskelijalla on oikeuskäytännön perusteella opintolainan nostamisvelvollisuus ennen kuin hän voi saada toimeentulotukea.<sup>82</sup> Opiskelijoita ei ole kuitenkaan suljettu pois toimeentulotuen piiristä, vaan heillä on toimeentulotukeen oikeus samoin perustein kuin muillakin. Kaikki opiskeli-

<sup>81</sup> Muun muassa Vaasan hallinto-oikeus 03/0278/2 14.10.2003 A (43), Kuopion hallinto-oikeus 390/1 5.1.2007 A (21), Hämeenlinnan hallinto-oikeus 07/0468/4 23.10.2007 (6 valitusta) ja 08/0177/4 17.3.2008 (3 valitusta) koskien A:ta (12).

<sup>82</sup> KHO T 3854/30.11.1999.

jat eivät voi saada esimerkiksi valtion takausta ja opintolainaa silloin, kun he ovat menettäneet luottotietonsa. Yleensä he saavat toimeentulonsa näissä tilanteissa joko toimeentulotuesta tai hankkimallaan työllä. On myös elämäntilanteita, jolloin henkilöllä voi olla päteviä syitä olla ottamatta opintolainaa.<sup>83</sup>

Rajankäynnin kannalta olennaisia asioita ovat, katsotaanko opinnot päätoimiseksi tai sivutoimiseksi opinnoiksi vai katsotaanko opinnot keskeytyneiksi.<sup>84</sup> Yliopisto-opiskelijan tulee keskeyttää opintonsa vähintään vuodeksi, jotta häntä ei pidetä päätoimisena opiskelijana. TTLK:n tulkintakäytännöt ovat tässä suhteessa kategorisia.

TTLK:n ratkaisussa 4052/1/T 30.11.2001 A (40) opiskeli Ruotsissa sikkäläisessä yliopistossa. A oli keskeyttänyt opintonsa kevätlukukaudeksi. A:n työmarkkinatukihakemus Suomessa oli hylätty sillä perusteella, että hän oli päätoiminen opiskelija. A kertoi toimittaneensa todistukset opiskelun aloittamisesta, kestosta ja keskeyttämisestä ja katsoi niiden osoittavan, että hän ei ollut po. ruotsalaisen yliopiston opiskelija. A rekisteröityi opiskelijaksi lukukausi kerrallaan. TTLK hylkäsi valituksen. Rekisteröitymisellä vain lukukaudeksi kerrallaan ei katsottu olevan merkitystä.

---

<sup>83</sup> KHO 2000:58: Lukio-opinnot eivät anna ammattipätevyyttä. Ottaen huomioon henkilön ikä (18 v.), opiskelun luonne ja muut olosuhteet, hänellä voitiin katsoa olevan päteviä syitä olla ottamatta opintolainaa, joten hänelle tuli myöntää toimeentulotukea. Tapauksessa vanhempien huollettavana oli 8 alaikäistä lasta. Koska vanhemmat olivat työttömiä, heidän mahdollisuutensa osallistua koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin olivat vähäiset.

<sup>84</sup> Päätoimisina opintoina pidetään alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittamiseen tähtääviä opintoja, lukio-opintoja (min. 75 kurssia) sekä ammatillisia ja muita opintoja, kun opintojen opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä tai kolme opintoviikkoa opiskelukuukautta kohti, tai kun niiden opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia.

Muuta kuin edellä tarkoitettua opiskelua pidetään päätoimisena, jos opintojen vaatima työ määrä, ottaen huomioon opintojen opetussuunnitelman mukainen laajuus, opiskelun sitovuus, henkilön aikaisempi työssäolo ja aiemmin hankkima koulutus, on niin suuri, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin (TTL 2:6).

Opiskelua pidetään päätoimisena siihen saakka, kun henkilö on todisteellisesti päättänyt opintonsa. Lukion tai perusopetuksen koko oppimäärää suorittavaa pidetään aina päätoimisena opiskelijana lukukauden päättymiseen saakka.

Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella on ilmeistä, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Yliopisto-opiskelijaa, joka on keskeyttänyt opintonsa vähintään vuoden ajaksi, ei keskeytysaikana pidetä päätoimisena opiskelijana (TTL 2:7).



Opintojen pitkittymisen ohella toisen tutkinnon suorittaminen tai jatko-opinnot, jotka aloitetaan siksi, että työtä ei ammattiin valmistumisen jälkeen löydy, lisäävät tilanteita, joissa perinteinen ajattelu selkeistä rajoista eri järjestelmien välillä ei päde. Tätä osoittaa, että opiskelun ja työttömyyden väliseen rajankäyntiin liittyviä muutoksenhakuja on sisältöalueista eniten. Tapauksille on tyypillistä, että muutoksenhakija toimii itsenäisesti ja aktiivisesti, mutta sellaisella tavalla, jota järjestelmä ei hyväksy.

Sen perusteella, katsotaanko henkilön olevan työtön vai opiskelija, määräytyy myös, mistä järjestelmästä hän saa toimeentulonsa. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulon lähde. Sovellettavaksi tulevan järjestelmän perusteella määräytyy myös, miten yksilön odotetaan käyttäytyvän. Saattaa myös olla, että mikään järjestelmä ei erityisen hyvin sovellu tilanteeseen tai kykene ratkaisemaan henkilön toimeentulo-ongelmia. Mikä olisi yksilön kannalta ideaali ratkaisu, on tilannekohtaista ja edellyttäisi myös tilannekohtaista harkintaa tulkintatilanteissa.

Päätoimisella opiskelijalla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, joten jos hän tarvitsee toimeentulotukea, tuen perusosaa ei voida myöskään alentaa. Tämä koskee myös toista tutkintoa suorittavaa opiskelijaa, mikäli tutkinnon suorittaminen lisää hänen myöhempiä mahdollisuuksiaan työllistyä.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt *toista tutkintoa suorittavan opiskelijan* työttömyysturvan ja toimeentulotuen välistä suhdetta tapauksessa KHO 2006:71 . Valituksessa oli kyse opiskelijan toimeentulotuen perusosan alentamisesta. KHO:n mukaan TotuL:n 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettun kieltäytymisen tai laiminlyönnin vuoksi tuli muun ohessa ottaa huomioon, *vaikuttiko opiskelu toimeentuloa turvaavasti myöhemmin niin, että toisen tutkinnon suorittaminen lisäsi henkilön mahdollisuuksia saada tulevaisuudessa elatusta turvaavaa työtä*. Valittaja oli työvoimatoimistossa työnhakijana, mutta hänelle ei opiskelun päätoimisyyden vuoksi voitu tarjota akateemiselle työnhakijalle tarjottavia palveluita eikä hänellä ollut oikeutta työttömyysturvaan. Kunnallinen lautakunta oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että henkilön katsottiin omalla toiminnallaan ja valinnallaan laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia elatuksestaan. KHO palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. A:n ei voitu katsoa kieltäytyneen yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä TotuL 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Hän ei ollut edes velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, koska oli opiskellut päätoimisesti. Lautakunta ei ollut KHO:n mukaan riittävästi arvioinut A:n olosuhteita

eikä myöskään sitä, oliko perusosan alentamista pidettävä kohtuuttomana.

Opiskelijan tulee vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voida osoittaa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Esimerkiksi lopputyön tekeminen olisi usein mahdollista työn ohella. Jos aikaisempi opiskelu on ollut päätoimista, lakiin kirjatua opiskeluaikana vakiintunutta työssäoloa, jonka perusteella kokoaikatyö voitaisiin katsoa mahdolliseksi, on TTLK:n ratkaisukäytännön nojalla vaikea osoittaa.

TTLK 2275/7/T 11.9.2007 A:ta (35) koskevassa ratkaisussa A oli keskeyttänyt yliopisto-opinnot vuodeksi. A ei ollut enää oikeutettu opintotukeen, mutta hän aikoi suorittaa opinnot loppuun työn ohessa työpaikan saatuaan. Muutoksenhakulautakunta hylkäsi valituksen sillä perusteella, että A ei ollut osoittanut opiskeluaikaisella vakiintuneella työssäololla ja samanaikaisesti edenneillä opinnoilla, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Työmarkkinatuen lakkauttaminen oli tehty sillä perusteella, että A työllistyi päätoimisesti yrittäjätoiminnassa. TTLK:n ratkaisu perustuu kuitenkin esitetyn mukaisesti opiskeluun. Opintojen keskeyttämistä ei tässä tapauksessa pidetty riittävänä. Päätöksen perusteluista ei tarkemmin ilmene, miksi. TTLK perusteli päätöstään lähinnä työttömyysturvalain säännöksillä siitä, milloin opiskelu katsotaan päätoimiseksi. Opiskelun vaatimaa työmäärää asianomaisessa tilanteessa ei lainkaan käsitellä. Ks. myös TTLK 7943/7/T 23.4.2008.

Hallinto-oikeuden päätöksistä toimeentulotuen perusosan alentamisesta voidaan päätellä, että rajausvaikeudet liittyvät erityisesti opintojen loppuvaiheeseen. TTLK:n edellä käsitelty ratkaisu koskien A:ta (35) ja seuraavassa käsiteltävät hallinto-oikeuden päätökset osoittavat, että työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten vaatimukset suhteessa hakijaan ovat vastakkaiset. Työvoimaviranomaisen intressissä näyttää olevan sen osoittaminen, että opiskelija ei pysty vastaanottamaan työtä, jolloin hänelle ei myöskään tarvitse maksaa työttömyysturvaa. Sosiaaliviranomaisen intressissä taas näyttää olevan pyrkimys osoittaa opiskelijan laiminlyöneen velvollisuutensa vastata omasta elatuksestaan hakeutumalla ensisijaisten toimeentulolähteiden piiriin, jolloin hänen toimeentulotukeaan voidaan alen-  
taa. Molemmat edustavat julkista valtaa, jonka tehtävä on muun muassa huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta. Tälle julkisen vallan tehtävälle

ei aseteta ratkaisuisissa painoa. Hallinnonalarajoja ja niiden perusteella määrättyjä palveluja tai etuuksia koskevissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa lainsäädäntö olisi tarkistamisen tarpeessa.

Turun hallinto-oikeuden päätöksissä 08/0407/2 23.5.2008, 08/0408/2 23.5.2008, 00621/08/6101 21.1.2009 ja 00830/08/6101 21.1.2009 oli kyse A:n (42) valituksista toimeentulotuen perusosan alentamisesta 20 prosentilla. A:n opintotuki oli päättynyt maaliskuussa, jonka jälkeen hän oli saanut toimeentulonsa asumis- ja toimeentulotuesta. A:lle oli laadittu sosiaalihuollon asiakassuunnitelma heinäkuussa. Suunnitelmaan oli kirjattu, että perusosaa alennetaan 1.9. alkaen. Hänen katsottiin omalla toiminnallaan aiheuttaneen ensisijaisen etuutensa katkeamisen eikä hänelle ollut pitkittyneiden opintojen takia pystytty tarjoamaan työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä. Kunnallinen lautakunta katsoi, että A:n olisi tullut hankkia opintotuen päätyttyä korvaava tulolähde toimeentulonsa turvaamiseksi. Asiakassuunnitelmaa ei ollut voitu tarkistaa A:sta johtuvasta syystä.

HAO katsoi kaikissa päätöksissään, ettei edellytyksiä alentaa toimeentulotukea ollut, kumosi päätökset ja velvoitti kunnallisen lautakunnan maksamaan A:lle lisää toimeentulotukea. HAO:n mukaan ei ollut osoitettu, että A:ta olisi kehoitettu ryhtymään toimenpiteisiin opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseksi muutoin kuin toimeentulotuella. Asiakassuunnitelmaan kirjattua ei HAO:n mukaan voitu pitää tällaisena kehotuksena. Tammikuussa 2009 annetun päätöksen mukaan *A oli opinnoissaan tuolloin aivan loppuvaiheessa ja etsi kokoaikaista työpaikkaa*. Pelkästään oikeuden opintososiaalisiin etuuksiin päättymisen ei oikeuttanut perusosan alentamiseen. Viimeisen päätöksen perusteluissa todettiin, että *A oli tukea hakiessaan saanut asianomaisessa kuussa sekä opintonsa valmiiksi että hankkinut työpaikan, jossa aloitti seuraavassa kuussa*. Sillä, että voimassa olevaa asiakassuunnitelmaa ei A:sta johtuvasta syystä ollut olemassa, ei näissä olosuhteissa ollut merkitystä.

Opiskelijan pääsyä työttömäksi työnhakijaksi vaikeuttaa TTLK:n tapa tehdä päätöksiä lähes pelkästään lakiperusteella siten, että lain sanamuodon mukaista tulkintaa vastaan puhuvat seikat jätetään tutkimatta tai käsittelyä ei ainakaan kirjata päätöksen perusteluihin. Pahimmillaan henkilö ei saa opintotukea eikä työttömyysturvaa ja myös hänen toimeentulotukensa alennetaan.

TTLK:n päätöksessä 5244/6/A 10.1.2007 A:n (27) valituksen hylkäämistä perusteltiin sillä, että A:n opinnot olivat päätoimisia. A:ta (27) koskevassa Oulun hallinto-oikeuden ratkaisussa 08/0104/1 27.2.2008 oli kyse A:n valituksesta toimeentulotuen alentamisesta. Alentaminen

oli tehty sillä perusteella, *ettei A ollut hakeutunut ensisijaisten etuuksien piiriin*. Lautakunnan mukaan A:n olisi tullut lopettaa opinnot ja hakeutua työttömäksi työnhakijaksi ja työttömyysturvan piiriin.

Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja velvoitti maksamaan A:lle alennetun toimeentulotuen osan. Päätöstä tehtäessä kysymys siitä, oliko A katsottava sivu- vai päätoimiseksi opiskelijaksi oli ratkaisematta, koska A oli valittanut TTLK:n päätöksestä vakuutusoikeuteen, jossa asia oli kesken. A ei saanut opintotukea eikä työttömyysturvaa. Hallinto-oikeus katsoi, *ettei A:n voitu katsoa kieltäytyneen yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä eikä myöskään aiheuttaneen laiminlyönnillään sitä, ettei niitä ollut voitu tarjota*.<sup>85</sup>

Vaatimukset opintojen lopettamisesta, jotta henkilö saisi toimeentulonsa työttömyysturvasta, ovat vastoin aktiivisuuden vaatimuksia. Opiskelun päätoimisuus on opintojen pitkittyessä käytetty TTLK:n hylkäysperuste, jonka kumoaminen ei näytä olevan mahdollista TTLK:ssa silloinkaan, kun opintojen edistymistä ei näytä juuri tapahtuvan.

Aluksi TTLK:ssa 5803/5/A 17.1.2006, myöhemmin vakuutusoikeudessa Dnro 3118/2006/2131 14.6.2007 käsitelty tapaus koski A:ta (4), joka oli saanut opinto-oikeuden Helsingin yliopistoon *vuoden 1979 alussa*. 2005 päivätyn opintosuorituksen mukaan opintoviikkoja oli kertynyt 29,50. A esitti opintojen olleen olosuhteiden pakosta harrastusluonteisia muun muassa työssäkäynnin, työttömyyden ja kuusilapsisen perheen vuoksi. A oli valmis ottamaan vastaan kokoaikatyötä, kuten hän oli aina ollut ja vastaanottanutkin, mutta ei halunnut keskeyttää opintojaan, koska ei voinut etukäteen tietää, saisiko työtä. A oli myös opintojen aikana ollut kokoaikatyössä erimittaisissa työsuhteissa, joista valitusajankohtana viimeisimmät 1.8.2001–31.7.2003. Muutoksenhakuhetkellä 58-vuotias A piti käsittämättömänä sitä, että hänen opintojaan pidettiin päätoimisena tutkintoon tähtäävänä opiskeluna. Opintojen tavoitteena oli täyttää elämä mielekkäällä toiminnalla.

---

<sup>85</sup> Oulun hallinto-oikeus oli tehnyt kesäkuussa 2008 kaksi samaa valittajaa A (27) koskevaa päätöstä. Niistä ensimmäisessä 08/0314/1 13.6.2008 oli kyse perusosan alentamisesta 20 prosentilla. Hallinto-oikeus oli velvoittanut sosiaalilautakunnan maksamaan A:lle alennetun toimeentulotuen osan pitkälle samoin perustein kuin edellä selostetussa päätöksessä. Jälkimmäisessä päätöksessä 08/0315/1 13.6.2008 oli ollut kyse viidestä kunnan sosiaalilautakunnan tekemästä toimeentulotukipäätöksestä tehdystä valituksesta. Niistä vain yhdessä oli kyse toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Hallinto-oikeuden mukaan toimeentulotukilaskelma po. kuukautena kuitenkin osoitti, että perusosa oli myönnetty täysimääräisenä, joten sosiaalilautakunnan päätöksen muuttamiseen ei ollut aihetta (alentamista ei ollut tosiasia tapahtunut).

TTLK hylkäsi valituksen perusteluna, että päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Päätoimisena pidetään opintoja, joiden tavoitteena on alempi tai ylempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulun tutkinto. Koska opinnot olivat A:n itsensäkin mielestä vasta alussa eikä niitä ollut keskeytetty vähintään vuoden ajaksi, häntä oli pidettävä päätoimisena opiskelijana.

Vakuutusosoikeus ei muuttanut TTLK:n päätöstä ja hylkäsi valituksen lautakunnan esittämillä perusteilla. A:n opiskelu katsottiin päätoimiseksi, ei sivutoimiseksi, joten hänellä ei ollut oikeutta työttömyysturvaan.<sup>86</sup>

Helsingin hallinto-oikeus on käsitellyt kolme saman henkilön, A:n (4) toimeentulotuen perusosan alentamisesta tekemää valitusta ja jatkanut TTLK:n kanssa samoilla linjoilla. Päätös 06/1423/2 12.12.2006 koski valitusta, jolla toimeentulotuen perusosaa oli alennettu, koska A oli päätoiminen opiskelija eikä työtön työnhakija. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus viittasi muun muassa työvoimapolitiittiseen lausuntoon, jonka mukaan A:n oikeus ansiosidonnaiseen päivärahaan oli päättynyt siksi, että hänet oli katsottu päätoimiseksi opiskelijaksi. Ratkaisusta kävi ilmi, että A:lla oli myös aikaisempi korkeakoulututkinto, jota vastaavaa työtä hän ei ollut saanut. HAO viittasi KHO:n aikaisemmin käsitelyyn tapaukseen KHO 2006:71 ja *katsoi, että A:n toimeentulo ei olisi paremmin turvattu hänen valmistuttuaan*. Toista tutkintoa opiskelemalla hän oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ollut voitu tarjota, joten edellytykset perusosan alentamiselle olivat olleet olemassa. Päätöksen mukaan alentaminen ei vaarantanut ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa ottaen huomioon mitä A:n toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi oli katsottu, eikä alentamista voitu pitää kohtuuttomana.

On ilmeistä, että sekä TTLK:n että hallinto-oikeuden päätöksissä olisi voitu päätyä myös vastakkaiseen lopputulokseen edellyttäen, että tilannetta olisi arvioitu kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteen kautta. Opintojen päätoimisuutta vastaan olevia seikkoja on useita. Niistä yksi on opintosuoritusten määrä. Opintorahan saamisen edellytyksenä on, että opiskelijalla on suorituksia noin kaksi opintoviikkoa/opintokuukausi. 26 vuodessa ker-

<sup>86</sup> Poikkeus TTLK:n yleensä kielteisestä suhtautumisesta siihen, että henkilö voisi opiskelun ohella hakea työtä ja saada työttömyysturvaan, on päätös 4174/6/T 15.11.2006, jossa hyväksyttiin A:n (41) valitus työmarkkinatuen hylkäämisestä sillä perusteella, että hän oli heti opiskelupaikasta tiedon saatuaan ilmoittanut, että siirtää opintojen aloittamista vuodelle. A:n ei katsottu keskeyttäneen opintojaan.

tyneet opintoviikot vastasivat toisin sanoen reilun 1,5 lukuvuoden opintoja. Muutoksenhakuelimet eivät myöskään pohdi sitä, että jo suoritettujenkin opintosuoritusten täytyy olla vanhentuneita, eikä opiskeltavaa tutkintoa yleensä suoriteta kuutta vuotta lyhyemmässä ajassa. Kun epäselvissä tapauksissa tulee tulkinnassa lähteä asiakkaalle myönteisestä tulkinnasta, opintojen sivutoimisuus olisi ollut varsin helposti puolustettavissa.

A:n mukaan hän oli ollut kaiken aikaa työmarkkinoiden käytettävissä ja rekisteröityneenä työvoimatoimistoon työttömänä työnhakijan. Muutoksenhakuelinten asiakirjoista ei ilmene, että A olisi kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä, joten kyse oli siitä, maksetaanko hänelle työttömyysturvaa. Tapauksesta ilmeni myös, että A oli saanut ansiosidonnaista päivärahaa. Tämä tarkoittaa, että A:lla oli suhteellisen vakiintunut työhistoria. Hallinto-oikeus ei tarkastellut ratkaisussaan sitä, miksi A:n työnteko ei olisi ollut enää mahdollista, jos hän oli aikaisemmin voinut tehdä työtä opiskelun ohella. HAO ei tarkastellut kysymystä siitä, oliko A opiskelija, itsenäisesti, vaan tukeutui TTLK:n arvioon. Kokonaisuus, joka päätösten perusteella muodostuu, näyttää A:n kannalta kohtuuttomalta.

Kysymys A:n (4) opiskelun ja työttömyyden välisestä suhteesta oli edelleen käsiteltävänä A:n (4) myöhemmässä valituksessa 07/0332/2 27.3.2007 Helsingin hallinto-oikeudelle. HAO hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan A oli syksyllä 2005 aloittanut opinnot uudelleen tarkoituksena valmistua noin neljän vuoden opintojen jälkeen.<sup>87</sup>

Tilanne näyttää muuttuneen siten, että A ei ollut ilmoittautunut työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Kun hän vielä edellisessä valituksessa perusteli vaatimuksia hallinto-oikeudessa muun muassa sillä, että ”...oli valmis ottamaan työtä vastaan ja sovittamaan työtahtinsa sen mukaan”, perustelujen pääpaino oli nyt opiskelun jatkamisessa. A katsoi, että ”ei ole oikeudenmukaista, että hänen tulisi muuttaa suunnitelmiaan ja heittäytyä passiiviseksi työnhakijaksi”. Oliko kyse lähinnä A:n pyrkimyksestä sopeutua tilanteeseen, jossa sekä TTLK:n että VO:n ratkaisujen perusteella oli käynyt selväksi, ettei häntä hyväksytä työttömäksi työnhakijaksi. Jos A:n valitushetken ikään – 58 v. – lisätään hänen opiskelemaisensa alan keski-

---

<sup>87</sup> Helsingin hallinto-oikeuden päätös 07/0660/2 18.5.2007 koski myös A:ta (4) ja vastaa sekä vaatimusten, perustelujen että lopputuloksen osalta pitkälle edellä käsiteltyä ratkaisua. Valitus hylättiin.

määräinen opiskeluaika kuusi vuotta, hän valmistuisi noin 64-vuotiaana, jolloin hän olisi miltei eläkeiässä. A:n katsominen päätoimiseksi opiskelijaksi, jonka tulisi opiskella opintotukijärjestelmän avulla, ei vaikuta enempää A:n kuin yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaiselta.

Osin edellistä vastaavasta *jatko-opiskelun ja työttömyysturvan välistä suhdetta* koskevasta tilanteesta on ollut kysymys TTLK:n ratkaisussa 6270/7/A 6.2.2008. Lautakunta on hylännyt A:n (10) valituksen, koska hänet on katsottu päätoimiseksi opiskelijaksi, jolla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen (TTL 2:6).

A (10) oli oman selvityksensä mukaan pitkään hakenut useita vakituisia työpaikkoja ja tehnyt työvoimatoimistossa myös työnhakusuunnitelman, jossa todettiin, ettei hänen työllistymiselleen ollut estettä. A:lla oli myös ollut luottamustehtävä ammattiosastonsa puheenjohtajana sekä freelancetoita vuosina 2002–2006, josta hän oli esittänyt palkkiokuitteja todistaakseen, että pystyisi opiskelun ohella tekemään kokopäivätyötä. A oli saanut Suomen Kulttuurirahaston apurahan sekä kaksi pientä apurahaa väitöskirjaopintojaan varten. TTLK katsoi, ettei A:lla ei ollut yhtäjaksoista vakiintunutta työhistoriaa siten, että opinnot olisivat muuttuneet sivutoimisiksi. Hänellä ei ollut lautakunnan mukaan oikeutta työttömyyspäivärahaan. TTLK vetoaa myös väitöskirjatyön edellyttämään työmäärään ja siihen, etteivät opinnot olleet keskeytyneet. Päätös oli äänestyspäätös, mutta siitä ei ilmene, mikä oli eriävän mielipiteen omanneiden lautakunnan jäsenten kanta asiassa.

Tapauksessa kiinnittää huomiota, että työnhakusuunnitelma ei näytä tässä toimivan työttömän eduksi. Aktivointipolitiikan tulkintatraditiossa suunnitelma kuitenkin esitetään jopa työttömän ja työvoimaviranomaisen välisenä sopimuksena, jonka noudattamatta jättäminen on työttömän kannalta sanktioitu.<sup>88</sup> Päätöksestä ilmenee, että henkilö on suorittanut tohtorin tutkintoon vaadittavista yhteensä 30 opintoviikon opinnoista vain viisi opintoviikkoa jatko-opiskelijaksi kirjautumisensa (2002) ja valitusajankohdan (2006) välillä ts. viisi opintoviikkoa neljässä vuodessa. Miten pitkälle varsinainen väitöskirjan tekeminen on edennyt, ei ilmene päätöksestä lainkaan, eikä A:lta ole myöskään pyydetty siitä selvitystä. Ilman tietoa varsinaisen väitöskirjatyön etenemisestä, ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida sitä, olisiko A:lle ollut mahdollista ottaa vastaan kokoaikatyötä opiskelun

<sup>88</sup> HE 274/2009 vp, 5 luvun 4 §:n perustelut, *Pajukoski* 2010, s. 27.

rinnalla. Näyttää ilmeiseltä, että muutoksenhakulautakunnan päätös on tehty tässä suhteessa puutteellisen tiedon varassa.

Opiskelijan ensisijainen toimeentulojärjestelmä on opintotuki. Opiskelijoilla on kuitenkin oikeus toimeentulotukeen samoin perustein kuin muillakin. Oikeus toimeentulotukeen on ratkaistava hakemisajankohtana olemassa olevien *taloudellisten olosuhteiden perusteella* eikä sillä perusteella, onko opiskelija mahdollisesti laiminlyönyt velvollisuutensa pitää kykynsä mukaan huolta velvollisuudestaan huolehtia elatuksestaan.<sup>89</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksellä 08/0166/4 6.3.2008 on ratkaistu neljä edellä käsitellyn A:n (10) tekemää valitusta toimeentulotuesta. Asian-tila kuvaa hyvin sitä prosessia, joka työttömyysturvan hylkäämisen ja toimeentulotuen hakemisen välillä vallitsee. Sen jälkeen kun työttömyysturva lakkaa, toimeentulotuki on ennen pitkää työnhakijan toimeentulon lähde. Niin tässäkin tapauksessa, vaikka henkilö on aluksi ottanut markkinakor-koista lainaa elantokulujensa maksamiseksi.<sup>90</sup>

Kolme myöhempää valitusta ajalta, jolloin A:n (10) laina oli käytetty loppuun, hallinto-oikeus hyväksyi, kumosi niitä koskevat päätökset ja palautti asiat lautakuntaan toimeentulotuen maksamista varten. *Hallinto-oikeus piti perusteluissaan uskottavana A:n selvitystä siitä, että hän oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi ja hakenut työtä siinä onnistumatta sekä pitänyt työhakemuksensa voimassa.* Oikeus myös katsoi, ettei A:n kohdalla ollut kysymys itseä koskevan elatusvelvollisuuden laiminlyönnistä, joksi toisen tutkinnon suorittaminen voitiin katsoa silloin, kun sillä ei etukäteen arvioiden ollut mahdollista tulevaisuudessa paremmin saada työtä ja turvata toimeentulo kuin aikaisemmin suoritetun tutkinnon alalta. HAO myös arvioi, että *perusosan alentaminen kunnallisen lautakunnan esittämällä tavalla olisi TotuL:n 10.4 §:n mukaisesti ollut kohtuutonta, joten sitä ei voitu alentaa.*

TTLK:n ja hallinto-oikeuden ratkaisuisa päädytään vastakkaisiin lopputuloksiin siksi, että valittajan esittämä näyttö on arvioitu eri tavoin. Myös aikaisemmin käsitellyt Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisut koskien A:n (4) tekemiä valituksia ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisut ovat lopputulokseltaan vastakkaisia. Molemmissa tapauksissa valittaja on kir-

---

<sup>89</sup> KHO 2001:35.

<sup>90</sup> Hallinto-oikeuden mukaan henkilön ei edellytetä ensisijaisesti ottavan markkinakor-koista lainaa välttämätöntä toimeentuloaan varten. Siitä huolimatta HAO ei ole kumonnut perusturvalautakunnan päätöstä katsoen, että nämä rahat ovat olleet valittajan käytettävissä hänen toimeentuloonsa kahtena kuukautena.



joilla yliopistossa ja opiskelu on edennyt muun muassa työssäolon perusteella hitaasti, työhistoriaa on molemmilla.

Poikkeus TTLK:n yleensä kielteisestä suhtautumisesta siihen, että henkilö voisi opiskelun ohella hakea työtä ja saada työttömyysturvaa, on päätös 4174/6/T 15.11.2006, jossa hyväksyttiin A:n (41) valitus työmarkkinatuen hylkäämisestä sillä perusteella, että hän oli heti opiskelupaikasta tiedon saatuaan ilmoittanut, että siirtää opintojen aloittamista vuodella. A:n ei katsottu keskeyttäneen opintojaan.<sup>91</sup>

Vaikeuksia, joihin opiskelija voi nykyisen säännösten voimassa ollessa ja tulkintakäytäntöjen vallitessa joutua, kuvaa hyvin seuraavassa esitettävä Rovaniemen hallinto-oikeuden tekemä päätös 5.9.2007 07/0453/1 koskien A:n (32) valitusta toimeentulotuen perusosan alentamisesta 40 prosentilla.

A oli aloittanut opinnot ammattikorkeakoulussa 2003, josta arvioitu valmistumisaika oli keväällä 2007. A oli rahoittanut opintonsa opintorahalla, asumislisällä ja opintolainalla, jota hän ei ollut saanut enää syksystä 2005 alkaen maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Kunnallinen lautakunta oli katsonut A:n omalla toiminnallaan aiheuttaneen joutumisen ensisijaisten etuuskien ulkopuolelle. Hallinto-oikeus oli hyväksynyt A:n valituksen ja määrännyt A:lle maksettavaksi tuen alentamista koskevan osan toimeentulotuesta neljältä kuukaudelta. HAO toteasi, ettei opintolainan saamatta jääminen maksuhäiriömerkinnän vuoksi ollut sellainen seikka, jonka perusteella toimeentulotukea voitiin alentaa. A oli todennut, että viimeisenä lukuvuonna hänellä olisi ollut suoritettavana lähinnä opinnäytetyö ja harjoittelu, joten työssäkäynti olisi ollut mahdollista. Opiskelu oli käynyt kuitenkin mahdottomaksi perusosan alentamisen vuoksi ja hän oli joutunut luopumaan opiskelija-asunnostaan ja eroamaan koulusta, jonka jälkeen hän oli ollut työttömänä työnhakijana. Hallinto-oikeuden mukaan A:n suorittamaa kahta ammatillista kurssia (9 ja 2 kuukautta) ei voitu pitää ammatillisina tutkintoina. *Kun otettiin huomioon hänen pitkä työttömyytensä, hänen mahdollisuutensa työllistyä po. kurssien avulla ja se, että hän oli opiskellut päätoimisesti tarkoituksenaan suorittaa ammattiin johtava tutkinto, perusosaa ei voitu tälläkään jaoston mainitsemalla perusteella alentaa.* HAO:n mukaan jaos-

<sup>91</sup> Turun hallinto-oikeus hyväksyi A:n (41) valituksen, jolla hänen toimeentulotukeaan oli alennettu: päätös 06/0768/2 1.11.2006. HAO:n mukaan oikeus toimeentulotukeen määräytyi käytettävissä olevien tosiasiallisten tulojen ja varojen sekä toimeentulotukeen oikeuttavien menojen perusteella. Työmarkkinatukihakemus oli hylätty, eikä hän ollut aloittanut opintoja, joten hän ei voinut saada toimeentuloaan opintotuesta. Hänellä ei toimeentulotukea hakiessaan myöskään ollut käytettävissä tuloja tai varoja, jotka olisivat riittäneet hänen TotuL:n mukaisiin menoihinsa.

to ei ollut lainkaan tutkinut ihmisarvoisen edellyttämän turvan toteutumista, eikä päätöksen kohtuullisuutta.

Muutoksenhakuun kuluva aika huomioon ottaen voi vain toivoa, ettei toimeentulotuen alentaminen ole johtanut siihen, ettei A ole saanut suoritettua tutkintoaan loppuun. Kokonaisvaltainen ja asiakkaalle myönteinen arviointi olisi tässäkin tapauksessa tuottanut jo ensivaiheen päätöksenteossa toisenlaisen lopputuloksen. Niiden kautta tarkasteltaessa tulisi huomioitavaksi muun muassa se, että A valitushetkellä vuonna 2007 on ollut jo 35-vuotias. Kuten HAO:n päätöksestä ilmenee, hänellä ei ole ollut loppu-tutkintoa ja takana on pitkä työttömyys. Se, että hänen ikäisensä henkilö ryhtyy opiskelemaan usean vuoden pituisia ammatillista tutkintoa, ei ole mitenkään tavanomaista. Aktivointipolitiikan näkökulmasta A:n opiskelua tulisi tukea kaikin käytettävissä olevin keinoin. Nyt aktivointipolitiikka koskeva puhe ja sen toteutuskäytännöt eivät vastaa toisiaan.<sup>92</sup> Erityisen ongelmalliseksi asian tekee se, että kyse on sosiaalihuoltoon kuuluvasta etuudesta. Sosiaalihuollon ja toimeentulotuen tulkintoja ohjaava keskeinen periaate on syrjäytymisen ehkäisemisen periaate, joka kollisiotilanteessa tulisi asettaa aktivointiperiaatteiden edelle.

## 4.2 Yrittäjä ja työvoimapolitiittinen aktiivisuus

Kuten opiskelijoita koskevat tapaukset osoittavat, aktiivisuus ja omaehtoinen toiminta eivät usein johda henkilön toimeentulon kannalta tai muutoinkaan parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun. Eri järjestelmien rajoja määrittelevä lainsäädäntö ei ole selkeä, eivätkä myöskään tulkintakäytännöt ole yhtenäiset. Tätä osoittavat myös hallinto-oikeuksien keskenään ristiriitaiset päätökset. Opiskelijoidenkin asemaa ongelmallisempänä ristiriita aktiivisuuden vaatimuksen ja henkilön oman aktiivisuuden välillä näkyy yrittäjyyden ja työttömyyden välisissä rajanvedoissa.

Työttömäksi työnhakijaksi katsotaan muun muassa henkilö, joka ei työlisty päätoimisena yrittäjänä. Yrittäjä on TTL:n mukaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaisesti velvollinen ottamaan vakuutuksen. Kuten opiskelussa, myös yritystoiminnassa henkilön toiminnan katsotaan olevan päätoimista, jos sen vaatima työmäärä on niin suuri, että se estää kokoaikaisen työn vas-

---

<sup>92</sup> A:ta koskee jo TTLK:n ratkaisu 02132/89/519 3.11.1989.

taanottamisen. Vastaavasti se katsotaan sivutoimiseksi, jos henkilön työsälön perusteella tai muutoin voidaan päätellä yritystoiminnan vaatiman työmäärän olevan niin vähäinen, ettei se ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyneen henkilön katsotaan työllistyvän siinä siihen saakka, kunnes toiminta on todistettavasti lopetettu tai ollut yhtäjaksoisesti keskeytyneenä neljä kuukautta. Yritystoiminnan katsotaan muuttuneen sivutoimiseksi, jos henkilö on ollut vähintään 10 kuukautta kyseiseen yritystoimintaan liittymättömässä kokoaikatyössä tai jos sivutoimisen yritystoiminnan edellytykset muutoin täytyvät. Yritystoiminnan jatkumista ja erityisesti sen keskeyttämistä koskeva sääntely on tulkinnallisesti monimuotoinen ja sitä koskevia säännöksiä on paljon. Ainoa yrittäjyyteen liittyvä hyväksytyt muutoksenhakupäätös aineistossa on vuodelta 1996 ja sekin on tehty TTLK:ssa muodollisilla perusteluilla.<sup>93</sup> Muut aineistoon sisältyneet päätökset ovat valittajan kannalta kielteisiä.<sup>94</sup>

TTL:n mukaan yritystoiminta katsotaan lopetetuksi muun muassa konkurssiin asettamisella tai siinä aiemmin työllistyneen henkilön työkyvyn alennuttua olennaisesti tai kun muutoin on ilmeistä, ettei sitä enää jatketa. Lopettamisen todistaminen on oikeuskäytännön perusteella ongelmallista, mikä näkyy muun muassa seuraavassa TTLK:n ratkaisussa.

TTLK:n päätös 6377/0/T 27.3.2001 koski A:n (25) valitusta työmarkkinatukihakemuksen hylkäämisestä sillä perusteella, että A:n katsottiin työllistyvän omassa yritystoiminnassa (äänestysratkaisu). *Päätöstä perusteltiin sillä, että A, joka oli aikaisemmin työllistynyt päätoimisesti yrittäjänä, ei ollut todistettavasti lopettanut toimintaansa eikä se ollut ollut todisteellisesti keskeytyneenä vähintään neljää kuukautta. A oli selvityksensä mukaan kuitenkin luopunut liiketiloista, eikä ollut YEL-vakuutusvelvollinen. Loppuvaraston ja toiminimen olemassaolo eivät*

<sup>93</sup> TTLK:n kumosi valituksenalaisen päätöksen 05703/95/P ja 10718/95/P 26.8.1996. *Henkilön ei katsottu työllistyvän puolisonsa yrityksessä, koska puoliset asuivat välien rikkoutumisen vuoksi erillään päätösajankohtana. TTL:n puolisoita koskevia säännöksiä ei sovellettu henkilöihin, jotka asuivat pysyvästi erillään. A (21) oli esittänyt valituksensa tueksi nimismiehen antaman todistuksen, jonka mukaan A:lla ei ollut ollut toimivaa yritystä asianomaisessa kunnassa 1980-luvun lopun jälkeen. Ilmeisesti myös tämä lausunto painoi todistuksen arvioinnissa enemmän kuin työvoimatoimikunnan lausunto, jossa vedottiin paikallistuntemukseen ja katsottiin, että A edelleen työllistyi yrityksessä.*

<sup>94</sup> Kysymystä työttömyyden ja yrittäjyyden välisestä suhteesta on käsitelty mm. TTLK:n ratkaisussa 6485/6/T 7.3.2007, josta valittaja A (9) haki edelleen muutosta vakuutusosoikeudessa 2560/2007/1599 17.4.2008. Valitus hylättiin molemmissa muutoksenhakuelimissä. Samoin TTLK 3087/4/T 7.9.2004, A (26).

olisi estäneet kokopäivätyötä. Näille seikoille ei lautakunnan päätöksessä annettu painoa, eikä A:n esittämiä seikkoja ylipäätään arvioitu. Päätöksestä ei myöskään näkynyt, miten äänestyksessä toisin äänestäneet olisivat päättäneet tai perustelleet ratkaisua.

Yrittäjien voidaan olettaa ammatinvalinnan ja sen asettamien edellytysten perusteella olevan aktiivisia, ehkä palkkatyössä olevia aktiivisempia. Vain vähän kannattava tai kannattamatonkin toiminta voi olla mielekästä, jos vaihtoehtona on työttömyys, joka estää kaiken toiminnan. Vaatimus siitä, että yrittäjän on lopetettava kannattamaton yritystoiminta ja ilmoitettava työttömäksi työnhakijaksi, jotta hän pääsee työttömyysturvan piiriin, on yrittäjän kannalta ankara. Erilaisessa yritystoiminnassa kannattavuus määritellään eri tavoin. Määrittelyn vaikeuteen liittyy myös kysymys siitä, kuinka pitkään toiminnan on oltava kannattamatonta, jotta yritystoiminta tulee lopettaa. Kannattavuus voi myös vaihdella jopa kuukausittain. KHO:n tapaus 20.06.2001 taltio 1472 kuvaa keskeistä yrittäjyyden ja työttömyyden välistä problematiikkaa.

A:llä oli yritys, josta hän ei kuitenkaan ollut saanut tuloja käytettäväksi toimeentuloonsa. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n toimeentulotuen alentamisesta 20 prosentilla tekemän valituksen. HAO:n mukaan A:n selvitys osoitti, että toiminta oli ollut kannattamatonta. Näin ollen A ei ollut voinut saada toimeentuloaan yrittäjätoiminnallaan. Hänellä oli sen vuoksi oikeus saada toimeentulotukea. Koska jokaisella kuitenkin oli velvollisuus kykensä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan, *A oli jatkamalla pitkään kannattamatonta yritystoimintaansa laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta elatuksestaan.* Jos hän ei olisi toiminut yrittäjänä, hänellä olisi ollut mahdollisuus päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten tukijärjestelmien kuten työttömyysturvan piiriin. A oli itse toistuvasti ilmoittanut, *että hän ei nähnyt itsellään olevan mahdollisuuksia työn saantiin, vaan liikkeen harjoittaminen oli hänelle hänen ikänsä, terveydentilansa ja ammattitaitonsa huomioon ottaen ainoa tapa elättää itsensä.* A:n menettely voitiin HAO:n mukaan rinnastaa siihen, että hän oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ollut voitu tarjota hänelle. Näin ollen hänen perusosaansa oli voitu alentaa 20 prosentilla TotuL:n 10 §:n perusteella. Alentamisen ei voitu katsoa vaarantaneen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä sitä muutoinkaan voitu pitää kohtuuttomana. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja hylkäsi A:n valituksen sekä pysytti hallinto-oikeuden päätöksen.

Kuten ratkaisusta ilmenee, valittajan esittämälle arviolle yrittäjyyden sopivuudesta ei aseteta erityistä painoa. Yrittäjän esittämän näytön ongelmallisuutta ja hyväksymistä oikeuskäytännössä kuvaa myös seuraava Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu.

Päätöksessä 08/0893/2 5.8.2008 oli kyse valituksesta, jossa toimeentulotuen perusosaa oli alennettu työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen tai niihin rinnastettavan syyn vuoksi. *Kyse oli ollut siitä, onko A:n (3) yritystoiminta ollut kannattavaa.* Yrityksen viimeisen tilikauden tulos oli A:n mukaan ollut voitollinen. A oli muun muassa osallistunut KTM:n tukemaan yrityksen erityisalan kehitysohjelmaan, johon hänet oli valittu idealtaan käyttökelpoisen toiminnan kehittämiseksi. *Hallinto-oikeus oli kuitenkin hylännyt valituksen.* Perustelujen mukaan A oli jatkamalla pitkään kannattamatonta yritystoimintaansa laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta elatuksestaan. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuen perusosaa alennettaessa oli laadittava suunnitelma. HAO:n mukaan A:n kanssa oli saadun selvityksen perusteella keskusteltu hänen kannattamattomasta yritystoiminnastaan ja kehoitettu häntä ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. A oli kuitenkin ilmoittanut, ettei luovu yritystoiminnasta, mistä johtuen suunnitelmaa ei ollut ollut mahdollista tehdä. Tukea oli siten ollut mahdollista alentaa.

## 5 TULKINTA- JA RATKAISUPERUSTEET TTLK:N JA HALLINTO-OIKEUKSIEN RATKAISUISSA

### 5.1 Oikeuslähteistä

TTLK:n ja hallinto-oikeuksien tulkinta- ja ratkaisuperusteet ovat sekä yhteneviä että poikkeavat toisistaan. Yhtenevyys jää pitkälle siihen, mitä oikeuslähteitä on käytetty. Keskeisin käytetty oikeuslähde on lainsäädäntö. Perustuslaki ohjaa tavallisena lakina annetun sääntelyn tulkintaa. Julkisella vallalla on sekä perusoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis- että toteuttamisvelvoite. Perustuslakia ei aineiston perusteella ole käytetty kuitenkaan sen enempää TTLK:n kuin hallinto-oikeuksienkaan ratkaisujen perusteluna. Hallinto-oikeuksien osalta perustuslain voidaan kuitenkin katsoa ohjaavan tulkintoja siltä osin kuin oikeusistuimissa otetaan huomioon, ettei toimeentulotuen alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa. Tämä TotuL:n säännös noudattaa pitkälle perustuslain 19 § 1 momentin määräyksiä. Myös viittaukset lakien esitöihin

päätösten perusteluna ovat harvinaisia, eikä aineistoon kuuluvissa tapauksissa ole viittauksia oikeuskirjallisuuteen.

TTLK:n soveltamat lait ovat ennen muuta työttömyysturvalaki, jossakin määrin laki julkisesta työvoimapolitiikasta sekä niitä edeltäneet säädökset. Hallinto-oikeuksien soveltama laki on vastaavasti oletuksen mukaisesti toimeentulotukilaki. Ratkaisuja ei perustella alemmantasoisilla normeilla, kuten asetuksilla tai viranomaisten ohjeilla. Poikkeuksena ovat eräät TEM:n antamat ohjeet, joihin TTLK viittaa, sekä STM:n ohje toimeentulotuen myöntämisestä, johon hallinto-oikeudet saattavat viitata.<sup>95</sup> Ohjeisiin viitataan kuitenkin varsin harvoin. Sen sijaan TTLK:n ratkaisut osoittavat, että Kelaa ja työttömyyskassaa sitovat lausunnot, jotka työvoimatoimikunta antoi aineistoon kuuluvia päätöksiä tehtäessä (ja joiden antaja 1.1.2009 alkaen on ollut työ- ja elinkeinotoimisto), ovat usein TTLK:n päätösten perusteluina.

TTLK:n päätöksiä ei perustella myöskään oikeustapauksilla. Tätä selittää pitkälle se, että ennakkopäätöstuomioistuinta ei lautakunnan käsiteltävänä olevien asioiden osalta ole. Kun sovelletaan sääntöjä, jotka on kirjattu lakiin, ratkaisut seuraavat suoraan laista. Mitä väljempi lainsäädäntö on ja mitä enemmän tulkintaperusteena käytetään muita oikeuslähteitä, sitä suurempi merkitys ennakkopäätöksillä olisi päätösten ohjaajana. Ennakkotuomioistuimen ja siitä seuraava ennakkotapausten puuttuminen on työttömän työnhakijan oikeusturvan kannalta merkittävä puute. Aktivoinnin taloudellisia sanktioita koskeva sääntely on osin erittäin väljää ja jättää sen tulkitsijoille huomattavan määrän harkintaa. Väljän sääntelyn tulkinnalliset traditiot ovat pitkiä ja ulottuvat sääntelyn vuosikymmeniä jatkuneesta toistuvista muutoksista seuranneiden muutosten yli.<sup>96</sup> Hallinnonalan sisäisinä ne ovat myös ulkopuolisten arvioiden ulottumattomissa.

Yleistä avoimuuden ja julkisuuden puuttumista ongelmallisempaa on, että päätösten perustelut ovat piilossa myös työttömältä työnhakijalta, jonka oikeuksista on kyse. Niin TTLK:n, työttömyyskassojen kuin Kelan päätösten perusteluina ovat omat aikaisemmat tulkinnat. Muutosta hakenut työtön työnhakija saa työttömyysetuuden työvoimapolitiikasta edellytyksistä annetusta Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovasta lausunnosta tiedon vain pyydettyään. Kuitenkin TTLK käyttää päätöstensä perusteluina muun muassa asianomaisia lausuntoja.

---

<sup>95</sup> TEM:llä on suuri joukko työttömyysturvaan liittyviä ohjeita. STM:n julkaisuja 2007:11.

<sup>96</sup> Ks. Mikkola 1978, Pajukoski 2010.

*Mikkolan* työttömyysturvan ehtoja käsittelevässä tutkimuksessa hakijan oikeussuojaa rajoittavaksi katsottiin, että ratkaisujen perusteet olivat oikeudellisesta ilmiänsuustaan huolimatta usein etupäässä tai pelkästään työvoimapolitiittisia. Valitusmenettelyt oli myös järjestetty niin, että vastapuolena olevalla viranomaisella oli aina mahdollisuus viimeisen sanan sanomiseen. Myös hakijoiden normituntemus oli heikkoa ja mahdollisuudet hankkia sitä koskevia tietoja muualta kuin vastapuolena olevalta viranomaiselta vähäiset.<sup>97</sup> Artikkelin aineiston perusteella nämä asiat pätevät pitkälle edelleen. Eräänlaista lasiseinää työttömyysturvan toimeenpanijoiden ja sen hakijoiden tai muun maailman välillä osoittaa, että avustajasta ei näytä olevan työttömyysturvalautakuntaan tehtävissä valituksissa hyötyä.<sup>98</sup>

Vastaavia ongelmia ei toimeentulotukea koskevien valitusten osalta ole. Hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskevasta päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli oikeus myöntää valitusluvan. Niin muodoin myös toimeentulotukea ja sen perusosan alentamista koskevia KHO:n ennakkotapauksia on. Ne ovat julkisesti saatavilla Finlexissä ja niitä myös käytetään hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluna. Edellä kuvattu työttömyysturvan ennakkopäätösten puuttumista koskeva ongelma ulottuu kuitenkin välillisesti myös toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Tutkimusaineisto osoittaa, että kunnalliset lautakunnat voivat tehdä toimeentulotuen alentamista koskevia päätöksiä TTLK:n, työvoimapolitiittisen lausunnon, työttömyyskassojen tai Kelan päätösten kanssa identtisillä perusteilla pelkästään viittaamalla niihin perusteluissaan. Myös hallinto-oikeudet voivat perustella toimeentulotuen alentamista koskevia päätöksiä TTLK:n esittämällä perusteilla. Ratkaisuissa korostuu työttömän työnhakijan toiminnan sanktiointi tilanteen kokonaisvaltaisen arvioinnin jäädessä usein tekemättä. Työttömyysturvaa koskevat ennakkopäätökset parantaisivat työttömän työnhakijan oikeusturvaa myös tässä suhteessa.

## 5.2 Oikeusperiaatteet ja työttömän toimeentuloturva

### 5.2.1 Hyvä hallinto ja sen periaatteet

Työttömyysturvaan sidottu viranomaisjärjestelmä on osa hallintoa. Sen toimintaan tulevat sovellettaviksi perustuslain ohella myös hyvää hallintoa

<sup>97</sup> *Mikkola* 1978, s. 94, 307–308.

<sup>98</sup> Aineistoon kuuluneissa päätöksistä 10:ssä oli käytetty avustajaa. Niistä vain yhdessä päätös oli valittajan kannalta myönteinen.

ja viranomaistoimintoja määrittelevät yleiset säännökset. Hallinnon lainalaisuuden perussäännös on perustuslain 21 §. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolain mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (6 §). Säännöksissä kiteytyvät hyvän hallinnon periaatteet. Yhdenvertaisuuden periaate on kirjattu myös perustuslakiin (6 §).

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa periaatteet voivat olla joko suoraan sovellettavia ratkaisunormeja tai oikeuslähteitä, jolloin ne ovat ohjaavat päätöksenteon tulkintoja.<sup>99</sup> Periaatteiden ulottuvuus on sekä prosessuaalinen että materiaalinen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu edellä mainittujen hyvän hallinnon periaatteiden, yhdenvertaisuuden, objektiviteetin ja tarkoitussidonnaisuuden rajaavan sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa esimerkiksi toimeentulotukipäätöksissä.<sup>100</sup> Aineiston perusteella näitä periaatteita ei käytetä sen enempää ratkaisu- kuin tulkintanormeinaakaan TTLK:n tai hallinto-oikeuksien ratkaisuisissa. Tulkintoja ei perustella pohtimalla niiden mahdollista toteutumista asiassa niissäkään parissa tapauksessa, joissa muutoksenhakija on periaatteisiin vedonnut.

Yleisten periaatteiden lisäksi eri hallinnonaloilla on erityisiä asianomaisella hallinnonalalla sovellettavaksi tulevia periaatteita. Työvoimahallinnon asiakkaan suoja on selkeästi esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan suoja heikompi myös sääntelytasolla. Viimeksi mainittujen asemasta ja oikeuksista on olemassa omat lakinsa<sup>101</sup>, kun taas työvoimahallinnon osalta vastaavaa normeerausta ei ole. Sääntelyn puutteet ja hallintokulttuurien heikkoudet nousivat tutkimusaineistossa esiin kysymyksenä siitä, voidaanko työttömälle työnhakijalle asettaa velvoitteita, joista hän ei ole tietoinen.

---

<sup>99</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 151–152.

<sup>100</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 155–156.

<sup>101</sup> Vrt. laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 ja laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992.



TTLK:n ratkaisussa 501/6/T 19.4.2006 oli kyse siitä, oliko valittajan tietämättömyys ja viranomaisen ohjeiden puutteellisuus erityisen painava syy, jonka perusteella työttömyysetuutta olisi tullut maksaa takautuvasti pitemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen hakemuksen viereille tuloa. Valittajan A (6) hakemus oli tullut Kelan toimistoon syyskuun alussa 2005. Tuki oli myönnetty kesäkuun alusta 2005 alkaen. *A katsoi, että ulkomaalaiselta, joka ei ollut koskaan hakenut työttömyysturvaa, oli kohtuutonta edellyttää määräaikojen tietämistä. Viranomaisen tehtävänä oli A:n mukaan muun ohella maahanmuuttajien ohjaus. A vetosi tietämättömyyteensä, puutteelliseen ohjeistukseen ja vasta 2.9. saamaansa puutteelliseen lausuntoon.* A liitti mukaan paikalla olleen miehensä valaehtoisen todistuksen siitä, että A:lle ei ollut annettu ohjeita työmarkkinatuen hakemiseksi ja katsoi, että erityinen painava syy maksamiseen oli olemassa. Tuki tuli myöntää taannehtivasti 2.3.2005 alkaen. *Lautakunta hylkäsi valituksen.* Puolison antaman selvityksen ei katsottu sisältävän ratkaisun kannalta merkityksellistä tietoa, eikä esitettyjä seikkoja voitu pitää laissa tarkoitettuna erityisen painavana syynä.

A valitti päätöksestä vakuutusosoikeuteen. VO 6868/2006/3043 20.09.2007 hylkäsi valituksen TTLK:n päätöksessä mainituilla perusteilla. Vaatimus aviomiehen kuulemisesta todistajana hylättiin myös TTLK:n vaatimuksesta esittämillä perusteilla.

Enempää TTLK kuin VO eivät ottaneet kantaa A:n väitteeseen kohtuuttomuudesta.

Vakuutusosoikeuden ratkaisu, jossa valittaja on myös vedonnut tietämättömyyteensä, ja jossa on päädytty edellisen päätöksen kanssa vastakkaiseen lopputulokseen, on samalta vuodelta.

VO 8941:2005 22.3.2007, jossa A haki muutosta TTLK:n päätökseen. A ilmoitti, ettei ollut tiennyt tai ymmärtänyt, että hän voisi esittää sosiaalilautakunnan tai muun luotettavan selvityksen sen hetkisistä taloudellisista oloistaan. VO varasi siihen tilaisuuden ja A esitti selvityksiä taloudellisesta tilanteestaan. Päätöstä muutettiin siten, että A:lta määräättiin perittäväksi aikaisempaa pienempi määrä takaisin lakiin perustumattomana. Perittäväksi hyväksytytä määrää pidettiin kohtuullisena.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 1250/1/2009 1.12.2011 osoittaa, että viranomaisen on annettava asiakkaalle riittävät ja oikeat tiedot. Päätöksen mukaan

*asiakkaan velvoittaminen toimimaan sellaisessa määräajassa, jota hänelle ei ollut ilmoitettu, ei täyttännyt hallintolain ja sen taustalla olevan perustuslain 21 §:n vaatimuksia hyvästä hallinnosta ja asioiden asian-*

mukaisesta käsittelystä. AOK katsoi, ettei työnhakijalla ollut mahdollista pelkästään työhön sijoitusosoituslomakkeeseen sisältyvän informaation perusteella ilman erehtymisen vaaraa menetellä siten, että hänen oikeutensa työttömyysetuuksiin ei vaarantunut. Se, ettei määräaikoja selkeästi ja nimenomaisesti ilmoitettu, soveltui huonosti myös viranomaiselta julkisuuslain nojalla edellytettävään avoimuuteen.

Työvoimahallinnon käytännöt ilmentävät tutkimusaineiston perusteella toimintakulttuuria, jossa laillisuusperiaate ja hyvän hallinnon periaatteet eivät tule sovellettavaksi. Työministeriö on muun muassa antanut ohjeen ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten oikeudesta työmarkkinatukeen.<sup>102</sup> Ohjeessa kerrotaan hakijalle annettavasta informaatiosta.<sup>103</sup> Ohjeen mukaan tietämättömyys hakeutumisvelvollisuudesta on valitusasteiden ratkaisukäytännössä johtanut yleensä työttömyysaikaisen työmarkkinatuen menettämiseen, mihin liittyen ohjeessa annetaan useita esimerkkejä TTLK:n ratkaisuksista. Toteamus merkitsee sekä menettelyn välillistä hyväksymistä että sen tukemista etenkin, kun ministeriö hallinnonalan keskeisenä viranomaisena voisi ohjeillaan vaikuttaa käytännön muuttumiseen. Käytäntö tulee esille myös tutkimusaineistossa.

TTLK:n ratkaisussa 1740/1/T 9.8.2001 oli kyse ammatillista koulutusta vailla olevan A:n (45) valituksesta, jossa häneltä oli evätty työmarkkinatuki sillä perusteella, että A oli jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan koulutukseen. *A vetosi siihen, ettei ollut tiennyt, että hänen olisi tullut osallistua yhteishakuun (kevät) ja varmistaa opiskelupaikka etukäteen ennen armeijaan (1.7.) menoaan. TTLK hylkäsi valituksen. Tietämättömyyttä ei pidetty hyväksyttävänä syynä olla hakeutumatta koulutukseen.*

Neuvonnan ja tiedottamisen puutteisiin liittyy myös seuraava eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu:

---

<sup>102</sup> O/24/2005 TM 29.12.2005 s. 8, 19.

<sup>103</sup> Ohjeen mukaan hakijan informointi työmarkkinatuen saamisen keskeisistä edellytyksistä tarkoittaa ainakin informaatiota velvollisuudesta hakeutua ammatilliseen koulutukseen yhteishaussa ja työvoimatoimiston tarjoamista koulutusvaihtoehtoista tiedottamista. Lisäksi hakijalle tulee kertoa oikeudesta työmarkkinatukeen aktivointitoimenpiteen kuten työharjoittelun ajalta. Ohjeessa viitataan VNA:een (1111/2008) työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Informaation riittävydestä ks. myös Pajukoski 2011, s. 148–152.

AOA:n käsittelemässä kantelussa 18.8.2009 Dnro 877/4/07 kantelijalta jäi työmarkkinatuki saamatta puutteellisen neuvonnan vuoksi yli neljän vuoden ajalta. AOA antoi huomautuksen erityisen moitittavasta menettelystä työ- ja elinkeinotoimiston yksikölle.

### 5.2.2 Kohtuus TTLK:n ja hallinto-oikeuksien ratkaisu- ja tulkintaperusteena

Kohtuus on kirjattu työttömyysturvalakiin<sup>104</sup>, joten se on lainsäädännön asettamissa rajoissa välittömästi ratkaisunormina sovellettavaa oikeutta. Lain sisältämä kohtuus on työtöntä työnhakijaa suojaavaa kohtuutta, joka pyrkii varmistamaan työttömän kannalta oikeudenmukaista menettelyä: riittävää aikaa työn tai koulutuksen vastaanottamiseen, lastenhoidon, kulkuvaikeuksien tai asumisen järjestämiseen, kohtuullista palkkaa ja työolosuhteita vastaanotettavasta työstä jne.

Tutkimusaineistoon ei kuitenkaan sisälly tapauksia, joissa TTLK käytäisi kohtuutta ratkaisuperusteena muissa kuin työttömyysturvan takaisinperintään liittyvissä päätöksissä. Näin siitä huolimatta, että monissa ratkai-

---

<sup>104</sup> TTL:n mukaan henkilön on katsottava olevan työmarkkinoilla sellaisen työ- ja elinkeinotoimistolle etukäteen ilmoittamansa, satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan ajan, jona hän on tavoitettavissa ja kykenee *kohtuullisessa* ja tavanomaisessa ajassa ottamaan vastaan työtä tai koulutusta (2:3 § 2 mom.). Työnhakijalle on varattava *kohtuullinen* aika lastenhoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen työtä tai koulutusta tarjottaessa (2:8). Korvauksettomasta määräajasta on säädetty silloin, kun työnhakija kieltäytyy työstä, josta maksetaan työpaikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava tavanomainen ja *kohtuullinen* palkka (2:12). Työnhakijalla on myös pätevä syy kieltäytyä työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotun työn vastaanottamista, jos sitä on työnhakijan kielitaito huomioon ottaen pidettävä *kohtuuttomana* (2:14). Työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä, jos hänelle ei varata *kohtuullista* aikaa lastenhoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen (2:15). Korvauksettomasta määräajasta on säädetty myös silloin, kun työnhakija kieltäytyy hänelle osoitetusta ja soveltuvasta koulutuksesta, jonka aikana hänen ja hänen huollettaviensa toimeentulo on *kohtuullisesti turvattu* (2:16). Työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä työssäkäyntialueensa ulkopuolella järjestettävästä koulutuksesta, jos koulutusajaksi ei ole saatavissa *kohtuullisin* ehdoin asuntoa, tai jos koulutukseen osallistuminen hänen huoltovollisuuden tai läheisen henkilön huoltamisen johdosta olisi ilmeisen *kohtuutonta* (2:17). Pakkasraja, jolloin sääeste on olemassa, määritetään rakennusalalla ennen työn aloittamista työmaakohtaisesti rakennustyövaihe ja työmaan muut olosuhteet huomioon ottaen. Vastaavasti metsäalalla voidaan etukäteen tarvittaessa määrittää sääesteeksi pakkasraja, jolloin ulkona työskentelyä ei voida *kohtuudella* vaatia (4:1a). Työttömyysetuuden takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan, kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden *kohtuuttomat* kustannukset (11:10). Myös henkilölle maksetun matka-avustuksen perinnästä voidaan eräin edellytyksin luopua, jollei perintä ole *kohtuutonta* (11:12).

suissa käsitellään asioita, joita annetut säännökset koskevat. Takaisinperintäpäätöksissäkin asia kääntyy pohdinnaksi, jonka perusteella takaisinperintä voidaan tehdä siksi, että se ei ole kohtuutonta.

TTL:n mukaan takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä työttömyysetuuden aiheen maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen (11:10). Myös matka-avustuksen takaisinperinnästä voidaan luopua tietyin edellytyksin, jos se on kohtuutonta (11:12). Takaisinperinnän kohtuullisuus liittyy aktivointiin lähinnä yleisenä kokonaisuuskäsitteenä tukevana ratkaisuperusteena, jolloin olennaista on, tukeeko ratkaisu työttömän työnhakijan työllistymistä. Kun työttömän työnhakijan toimeentulo on yleensä niukkaa, aktivointia olennaisempi yhteys kohtuudella on näissä tilanteissa syrjäytymisen ehkäisemiseen.

TTLK:n ratkaisussa 8009/7/T 16.5.2008 etuutta oli maksettu liikaa, koska A:n (22) ansiotulot olivat muuttuneet. Kela oli tuen maksajana katsonut, että A ei ollut ilmoittanut muutoksista ajoissa. A oli kertomansa mukaan liittännyt kaikkiin työmarkkinatukihakemuksiin työnantajan palkkatodistuksen, jossa selkeästi näkyi euromääräisen vastikkeen arvo kultakin hakemusperiodilta ja vaatinut takaisinperinnästä luopumista. Muutoksenhakulautakunta oli hylännyt valituksen. Ratkaisusta ilmeni, että liikamaksu oli johtunut yksinomaan Kelan virheestä, mistä johtuen takaisinperinnästä olisi ollut mahdollista luopua, jos se olisi katsottu kohtuulliseksi. Lautakunta oli katsonut, ettei tuen määrä 255,79 euroa ollut vähäinen, mutta ei myöskään huomattavan suuri. Määrän ja A:n työkykyisyyden perusteella lautakunta katsoi, ettei takaisinperinnästä ollut syytä luopua. Kohtuuskysymykseen ei otettu kantaa.

Nykyisiä takaisinperintäsäännöksiä vastaava säännös sisältyi lakiin työmarkkinatuesta (1542/1993). Sen voimassaoloajalta on useita lautakunnan ratkaisuja. TTLK ei ole ratkaisun perusteluissa arvioinut päätöksen kohtuullisuutta riippumatta siitä, onko valittaja siihen vedonnut. Kaikki valitukset on hylätty. Uudempi käytäntö ei näytä tuoneen muutoksia TTLK:n ratkaisukäytäntöön.

TTLK:n ratkaisussa 1822/2/T 11.9.2002 todettiin, ettei kyse ollut A:n (13) vilpillisestä menettelystä. A vetosi taloudelliseen tilanteeseensa ja pitkäaikaistyöttömyyteensä, jolloin lautakunta varasi A:lle mahdollisuuden antaa sosiaalilautakunnan lausunto tai muu luotettava selvitys taloudellisista oloistaan. A toimitti lautakunnan lausunnon sosiaalisista olosuhteistaan. Lautakunta oli hylännyt valituksen ottamatta kantaa perin-

nän kohtuullisuuteen. Miksi sosiaalilautakunnan antamaa selvitystä ei pidetty riittävänä päätöksen muuttamiseen, ei sen perusteluista selviä.

Myös toimeentulotukilaki sisältää nimenomaisia kohtuutta koskevia säännöksiä. Kohtuus on kirjattu muun muassa perusosan alentamista koskeviin säännöksiin. Enintään 20 prosentin alentaminen on mahdollista, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hakija on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiitisesta toimenpiteestä, joka *kohtuullisen pitkän ajan* turvaisi hänen toimeentulonsa. Alentaminen enintään 20 prosentilla tai toistuvasta syystä 40 prosentilla voidaan tehdä vain edellyttäen, että sitä *ei voida pitää kohtuuttomana*. Kohtuudesta on säädetty myös toimeentulotuen määrääytymisaikaa koskevissa säännöksissä.<sup>105</sup> Toimeentulotuen takaisinperintää koskevissa säännöksissä ei viitata kohtuuttomuuteen TTL:a vastaavalla tavalla.

Kohtuus on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta hallinto-oikeuksien ratkaisuperusteisiin kirjattu periaate, jolla on perusteltu sekä muutoksenhaun hyväksymistä että hylkäämistä. Jos hyväksytyiksi katsotaan myös tapaukset, joissa HAO on palauttanut asian kunnalliselle lautakunnalle muun muassa sillä perusteella, ettei päätöksen kohtuullisuutta ollut tuen hakijan kannalta arvioitu, kohtuutta on käytetty ratkaisuperusteena yhtä paljon (5/5).

Sosiaalioikeudellisen kohtuusperiaatteen soveltamiselle sekä työttömyysturvalainsäädännön että toimeentulotukea koskevan sääntelyn tulkinnaan on esitettävissä vahvat perustelut. Kohtuusharkinta liitetään lainsäädännössä vahvasti *yksilön tai perheen heikkoon taloudelliseen asemaan*. Tämä on nimenomaisesti kirjattu esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamista ja toimeentulotuen jaksottamista koskeviin säännöksiin samoin kuin etuuksien takaisinperinnästä (työttömyysturva) luopumista koskeviin säännöksiin ja esimerkiksi maksuvapautusta (opintolaina) koskeviin säännöksiin. Kohtuusharkinta liittyy lainsäädännössä tiettyihin *sosiaalisiin näkökohtiin*, jotka voivat olla myös yhteydessä taloudellisiin tekijöihin. Muun muassa opintotukilain maksuvapautussäännöksen perusteella hei-

<sup>105</sup> TotuL 15 §:n mukaan tulo voidaan (kuitenkin) jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista. Sellainen ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana.

kolle taloudelliselle tilanteelle voidaan antaa merkitystä, jos se on seurausta esimerkiksi *työkyvyttömyydestä, työttömyydestä tai sairaudesta*. Lainsäädännön ja niitä koskevien hallituksen esitysten perusteella kohtuusharkinta tarkoittaa yksilön kokonaistilanteen huomioimista.<sup>106</sup>

Kuten esitetty osoittaa, kohtuusperiaatteella on sosiaaliturvan ja -huollon lainsäädännössä vahva institutionaalinen tuki. Sellaisena se voi tulla sovellettavaksi myös tilanteisiin, joissa erillistä ratkaisutilanteessa sovellettavaksi tulevaan kohtuullistamisääntöä ei ole. Kohtuusperiaatteen soveltamista esimerkiksi työttömyysturvan myöntämiseen liittyvissä tulkinnoissa puoltaisivat lainsäädäntöön kirjatut sosiaalisten näkökohtien huomioimista tukevat seikat ottaen huomioon etenkin sen, että työttömyys nimenomaisesti mainitaan tällaisena seikkana.

Kokonaistilanteen tarkasteluun perustuva kohtuusperiaatteen soveltaminen muuttaisi melko monia aineistoon sisältyneistä TTLK:n ja hallinto-oikeuksienkin ratkaisuksista. Seuraavassa esimerkki samaa valittajaa koskevista päätöksistä, joissa TTLK ja hallinto-oikeus ovat päätyneet päinvastaiseen näkemykseen siitä, onko valittaja toiminut siten, että hänet on voitu asettaa sanktioiden kohteeksi. Hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenee myös seikkoja, jotka ovat selkeästi asian ratkaisemisen kannalta olennaisia, mutta joita ei TTLK:n päätöksessä esitetä. Vaikka hallinto-oikeus ei nimenomaisesti mainitse kohtuusperiaatetta tulkintansa perusteena, sen voidaan katsoa päätökseen sisältyvän. Tapaus on harvinainen myös siinä suhteessa, että valittaja itse vetoaa kohtuussyyihin.

TTLK:n päätöksessä 7264/6/T 24.4.2007 oli kyse A:lle (20) 500 + 180 päivän jälkeen määrätystä työmarkkinatuen maksamisen lakkauttamisesta koulutuksesta kieltäytymisen perusteella. *A vetosi kohtuussyyihin ja totesi itse hakeneensa* Tietotekniikan perustiedot ja työnhaku -kurssille, koska luuli kurssin olevan tarkoitettu sellaisille, jotka jo tunsivat tietotekniikkaa. Hän viittasi koulutukseensa (akat. loppututkinto) ja työhistoriaansa. Koulutuksesta kieltäytymisestä ei myöskään voinut olla kyse, koska hän haki itse kurssille. *A vetosi itsemääräämisoikeuteensa ja heikkoon taloudelliseen tilanteeseensa*. Muutoksenhakulautakunta hylkäsi valituksen. A kuului TTL 8:4a:n soveltamisalan piiriin. Lautakunnan mukaan A:n koulutusta ja pitkää aiempaa työkokemusta vuosilta 1990–1999 ei voitu katsoa päteväksi syyksi olla aloittamatta koulutusta.

Samaa henkilöä A:ta (20) koskeva toimeentulotuen myöntämistä koskeva päätös oli tehty Kuopion hallinto-oikeudessa 22.4.2008 08/0177/2.

---

<sup>106</sup> Kotkas 2009, s. 770–771.

A:n toimeentulotukea oli alennettu kahdelta kuukaudelta 20 prosenttia. Perusosan alentamisen lisäksi yhden kuukauden toimeentulotuki oli myönnetty vanhempansa luona asuvan perusnormin mukaan täysimääräistä alempana. A oli vaatinut tuen myöntämistä täysimääräisenä kaikilta kuukausilta. A vetosi siihen, etteivät työttömyysturvalain mukaiset pätevät syyt ole sama asia kuin toimeentulotukilain mukaiset perustellut syyt. Perusosan alentaminen voi olla enintään 20 prosenttia, joten alentaminen tuli harkita tapauskohtaisesti. *Hallinto-oikeus kumosi päätökset perusosan alentamisesta 20 prosentilla ja velvoitti kunnan maksamaan A:lle toimeentulotuen perusosan täysimääräisenä. HAO:n perustelujen mukaan saadusta selvityksestä kävi ilmi, että A:n aktivointisuunnitelmaan kirjattuja erityistaitoja olivat muun muassa Word, PC/Unix ja Windows 95 ja 97 tuntemus. Hän oli myös aktiivisesti hakenut työtä ja käynyt työhaastatteluissa. HAO katsoi, että huomioon ottaen A:n erityistaidot, tarjotun kurssin sisältö ja pitkä työkokemus, hänellä oli ollut perusteltu syy kieltäytyä työvoimapoliittisesta toimenpiteestä.*

Huomion arvoisia ovat myös Kouvolan hallinto-oikeuden päätös 08/0343/2 7.7.2008<sup>107</sup> ja Helsingin hallinto-oikeuden päätös 01380/06/6101 24.5.2006. Myös seuraavassa käsiteltävä Helsingin hallinto-oikeuden päätös olisi muuttunut valittajan kannalta myönteiseksi, mikäli siihen olisi sovellettu kohtuusperiaatetta.

Valituksessa Dnro 01226/08/6101 12.9.2008 oli kyse muun muassa siitä, että toimeentulotuen menoksi ei hyväksytty A:n (7) ammattikortin uusimisesta (tutkintomaksu, passikuva) syntyviä kuluja ja työssä välttämättömän auton vakuutusmaksuja. Lautakunnan päätöksen mukaan nämä kulut sisältyivät toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin. Toimeentulotukilain mukaan perusosalla katettavia menoja ovat muun muassa joukkoliikenteen menot ja perheen jokapäiväiseen toimeentu-

---

<sup>107</sup> Tapaus koski A:n (15) tekemää valitusta kunnallisen lautakunnan jaoston tekemistä toimeentulotukipäätöksistä (9). Valituksissa oli kyse muun muassa toimeentulotuen perusosan alentamisesta, mitä A oli pitänyt *kohtuuttomana*. Valitukset hylättiin. Hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan KHO:n ratkaisuun 6.3.2000 T 452, jonka mukaan toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa 40 prosentilla kahdeksi kuukaudeksi välittömästi edellisen kahden kuukauden samansuuruisen alennusjakson jälkeen, jos tuen saaja ei noudattanut uuttakaan kehotusta ilmoittautua työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi. A:n opintojen katsottiin viivästyneen *kohtuuttomasti* siten, että työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä ei ollut voitu tarjota. A ei ollut toimittanut opiskeluun liittyviä pyydettyjä selvityksiä, eikä ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi. Tästä ja siitä johtuen, että A:lle oli selvitetty hänen toteutettavissaan olevat toimenpiteet, joilla hän olisi voinut poistaa perusosan alentamisen, alentamista ei voitu pitää kohtuuttomana. Poikkeus oli yksi kuukausi, jolloin hän oli esittänyt saamansa myönteisen päätöksen opintotuesta.

loon kuuluvat menot.<sup>108</sup> Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, ettei auton vakuutusmaksuja voitu yleensä pitää välttämättöminä toimeentuloon kuuluvina menoina. *Ne voitiin kuitenkin poikkeuksellisesti huomioida toimeentulotuessa menoina tilanteessa, jossa niitä oli pidettävä henkilön erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvina, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkittuina menoina, joihin maksettiin täydentävää toimeentulotukea. Tämä koski myös ammattikortin uusimiseen liittyviä kuluja.* Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei se voinut ottaa kantaa, tuleeko näihin kuluihin yleisesti myöntää toimeentulotukea. Koska A ei ollut esittänyt selvitystä siitä, että hänellä oli mahdollisuus saada työpaikka, jossa hän tarvitsisi ammattikorttia ja autoa, ei näitä menoja voitu pitää toimeentulotuesta katettavina menoina.

Hallinto-oikeuden ratkaisua voidaan kritisoida. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Voisi olettaa, että myös toimeentulotuella tuettaisiin mahdollisimman pitkälle työttömän työllistymistä. Työnhakijan omaehtoinen aktiivisuus ammattitaidon parantamiseen kääntyy tapauksessa kuitenkin häntä vastaan. Tapauksessa olisi ollut mahdollista päätyä kohtuusperiaatteen nojalla perusteltuun ratkaisuun, jossa ammattikortin uusimisesta aiheutuneet kulut olisi korvattu toimeentulotuesta.

Lähes vastaavat argumentit voidaan esittää seuraavasta Kouvolan hallinto-oikeuden päätöksestä.

Päätös käsitteli toimeentulotuen perusosan alentamista ratkaisussa 00990/06/6101 6.11.2007. A (13) oli pitkäaikaistyötön, joka oli yksityisesti hakeutunut asbestin purkukurssille. Kurssimaksun lisäksi hänelle oli aiheutunut kurssista matkakuluja, jotka hän oli lainannut sukulaiseltaan ja joita hän oli hakenut korvattaviksi toimeentulotukena. A oli kieltäytynyt hänelle aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä tarjotuisista kursseista, joista hänelle ei sinänsä olisi aiheutunut kuluja. Hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen ja katsonut, että perusosaa voitiin alentaa. Yksityisesti kustannetun kurssin kuluja ei HAO:n mukaan voitu katsoa täydentävään toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi, jotka voitiin ottaa huomioon vain erityisestä syystä.

---

<sup>108</sup> Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot (TotuL 7a §).



Hallinto-oikeuden ratkaisussa ei verrata työvoimahallinnon ja yksityisesti hankittujen kurssien eroja, eikä pohdita niiden sopivuutta A:lle. A on ollut aktiivinen sekä kurseille hakeutumisen että siihen tarvittavan rahoituksen hankkimisessa. Työvoimapolitiittisten tekijöiden huomioon ottaminen täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä ei perustu lakiin. Niiden huomioimisesta on säädetty pelkästään perusosan alentamisen yhteydessä. Kohtuusnäkökohdat samoin kuin omaehtoisen aktiivisuuden tukeminen puoltaisivat täydentävän toimeentulotuen myöntämistä, joka sinänsä on harkinnanvarainen.

### 5.3 Työttömän työnhakijan esittämä näyttö ja sen arviointi

Hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista tulee ilmetä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty (53 §). Säännöstä on pidetty asianosaisen oikeusturvan kannalta keskeisenä. Perusteluvollisuus koskee myös hallintoa. Perustelun toteuttamatta jättämisen nojalla hallintopäätös voidaan kumota lainvastaisena.<sup>109</sup> TTLK:n ja hallinto-oikeuksien perustelut poikkeavat huomattavasti toisistaan siitä huolimatta, että molemmissa asioiden käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Keskeinen syy sekä erilaisiin johtopäätöksiin että erilaisiin perusteluihin on työttömän työnhakijan esittämän näytön erilainen arviointi. TTLK:n perusteluista ei välttämättä saa kokonaiskäsitystä siitä, mistä asiassa on ollut kyse. Lainsäädäntö esitetään ehdottomana ratkaisuperusteena silloinkin, kun se sisältää harkintaa. Säännösten tulkinta ehdottomiksi ei kuitenkaan poista päätösten perustelemisselvollisuutta. Työttömän työnhakijan esittämät seikat ohitetaan riippumatta siitä, minkälaista todistusta hän on niiden tueksi esittänyt. Vaihtoehtoisesti perusteluissa ei joko lausuta mitään valittajan esittämistä väitteistä tai lakipykälän toistamisen lisäksi lähinnä todetaan, ettei valittajan esittämä syy ole hyväksyttävä. Perustelu, jonka nojalla olisi ymmärrettävissä, millä perusteilla TTLK päättelee valit-

<sup>109</sup> Esimerkiksi KHO 2005:37. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on perusteltava tekemänsä hallintopäätös ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainitsemalla sovelletut säännökset. Myös hallintopäätöksessä on esitettävä sekä tosiasia-perustelut että oikeudelliset perustelut. Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 24 luvun 4 §:ssä ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 11 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään yhtäpitävästi tuomioistuimen ratkaisun perustelemisesta: ”Tuomio on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.”

tajan kiistämän seikan olevan olemassa, on harvoin luettavissa päätöksestä. Omasta erittäin niukasta perustelutraditiostaan huolimatta TTLK on yhdessä aineistoon kuuluneessa tapauksessa kumonnut valituksenalaiset päätökset (A 34) puutteellisten perustelujen nojalla ja palauttanut asian työvoimatoimistolle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>110</sup>

Erot hallinto-oikeuksien ja TTLK:n perustelujen välillä näkyvät, vaikka otettaisiin huomioon, että työttömyysturvaa koskevassa muutoksenhaussa erimielisyys kohdistuu merkittävästi useampiin asioihin kuin toimeentulotuen perusosan alentamisessa. Vastaavaa eroa perusteluissa ja niiden kirjoittamisessa tai valittajan esittämän näytön arvioinnissa kahdeksan hallinto-oikeuden välillä ei sen sijaan ole.<sup>111</sup> Sekä hallinto-oikeuksien että TTLK:n tapaa kirjoittaa perustelut voisi luonnehtia matalaprofiiliseksi. Lakipykälä kirjoitetaan perusteluun kokonaisuudessaan silloinkin, kun se sisältää vaihtoehtoja. Valittajan tehtäväksi jää arvata, minkä mahdollisista vaihtoehtoista on katsottu soveltuvan hänen tilanteeseensa ja mihin niistä päätös perustuu.<sup>112</sup>

Valittajalle myönteisten hallinto-oikeuksien päätösten nojalla on pääteltävissä, että myös samaa valittajaa ja asiaa koskevissa TTLK:lle tullevissa valituksissa olisi ollut mahdollista päätyä valittajalle myönteiseen lopputulokseen. Näin etenkin siksi, että TTLK:n on hyväksynyt valituksia miltei pelkästään muoto- tai asiavirheen perusteella. Tilanteissa, joissa hallinto-

---

<sup>110</sup> TTLK:n ratkaisu 5673/6/K, 368/7K 18.4.2007, jossa oli kyse viidestä työvoimatoimiston päätöksestä. Lautakunta kumosi valituksenalaiset päätökset ja palautti asian työvoimatoimistolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. A (34) oli katsonut, että työvoimatoimisto oli perustellut päätöksensä puutteellisesti ja ilmoittanut vaativansa muutosta. Työvoimatoimisto oli katsonut A:n näkemykset oikeutetuiksi ja todennut, että vastaavissa tapauksissa tuli käyttää erillistä liitettä päätösten perustelemiseen. Muutoksenhakulautakunta oli työvoimatoimiston esittämällä perusteilla katsonut, että päätöksiä ei ollut perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. TTLK:n päätöksissä 15.2.2008 4736/7/K, 5580/7/K, 5825/7/K ja 26.2.2009 2799/8/K, 3022/8/K, 5570/8/K, 6279/8/K, 7327/8/ perustelut oli sen sijaan katsottu asianmukaiseksi.

<sup>111</sup> On selvää, että hallinto-oikeuksien välillä on eroja. Tässä yhteydessä niitä ei ole kuitenkaan mahdollista tarkastella.

<sup>112</sup> Esimerkki tästä on toimeentulotukilain perusosan alentamista koskeva säännös. Sen mukaan tukea voidaan alentaa, jos henkilö on ilman perusteltua syytä a) kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai b) sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai c) hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ole voitu tarjota taikka d) ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvain 8 luvun 2 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen.

oikeus on tehnyt valittajan kannalta myönteisen päätöksen, TTLK:n tekemä päätös työttömyysturvan epäamisestä olisi aina vähintään riitautettavissa. Myös eri hallinto-oikeuksien linjauksissa kielletyiksi katsotuissa menettelyissä on nähtävissä ristiriitaa. Osaa hallinto-oikeuksienkin kielteisistä päätöksistä samoin kuin TTLK:n päätöksiä olisi todennäköisesti mahdollista tarkastella valittajan kannalta myönteisemmästä näkökulmasta.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tutkimuksen tulokset antavat varsin kielteisen kuvan työttömän aktivointiin liitetystä taloudellisista sanktioista ja niiden toimivuudesta. Ydin, jonka ympärille muutoksenhaku TTLK:ssa työttömän työnhakijan näkökulmasta keskittyy, koskee työn ja koulutuksen sopivuutta ja niihin liittyvää ammattitaitosuojaa. Työttömän työnhakijan eriävä näkemys sopivuudesta näkyy yleensä siten, että hän kieltäytyy esimerkiksi ottamasta vastaan tarjottua työtä tai koulutusta. Siitä, minkälaisessa tilanteessa on mahdollista pätevistä syistä kieltäytyä, on säädetty laissa. Syytä ei välttämättä ole kuitenkaan määritelty laissa yksityiskohtaisesti. Myöskään TTLK:n tulkinnat eivät ole selkiyttäneet päteviksi katsottavien syiden sisältöä siksi, että säännöksiä sovelletaan äärimmäisen harvoin.<sup>113</sup> Työttömällä työnhakijalla ei juuri ole mahdollisuutta olla eri mieltä tarjotusta työstä tai koulutuksesta taikka niiden sopivuudesta.

Tutkimusaineisto osoittaa varsin kiistattomasti, että työttömän työnhakijan toiminta- ja valinnanmahdollisuudet ovat rajatut. Yhtäältä häneltä edellytetään järjestelmän ehdoilla määriteltyä aktiivisuutta, joka ei välttämättä ole työttömän kannalta lainkaan mielekäs. Toisaalta omaehtoisesta aktiivisuudesta seuraa lähes poikkeuksetta sanktio, joka käytännössä tarkoittaa työttömyysturvan maksamisen keskeyttämistä. TTLK:n tulkintakäytännöt ovat työttömän työnhakijan kannalta erittäin tiukkoja. Muutoksenhaku menestyy erittäin harvoin.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Osa säännöksistä on varsin uusia, uusimmat on annettu vasta vuonna 2010 (TTL 2 luku 18, 18a ja 20 §).

<sup>114</sup> Artikkelin aineistoon kuuluneissa TTLK:n ratkaisuisissa päätöistä on muutettu kymmenen henkilön kohdalla. Muutoksenhaku on menestynyt lähes yksinomaan muoto- tai asiavirheen perusteella. Avustajaa on käytetty 10 muutoksenhaussa. Paria poikkeusta lukuun ottamatta avustaminen on tapahtunut yleisen oikeusavun kautta. Vain yhdessä menestyneistä valituksista on käytetty avustajaa.

Miltei ainoa tulkintoja ohjaava oikeuslähde on laki edellyttäen, että se on riittävän yksityiskohtaista. Aktivointi ei ehkä ole luonut uutta oikeuslähdettä, mutta se on tuonut perinteisen kirjoitetun lainsäädännön rinnalle moraalisen eetoksen, joka kaventaa työttömän työnhakijan liikkumavaraa siitäkin, mihin lainsäädäntö on rajat tarkoittanut. Oikeuslähteitä, joilla olisi mahdollista tukea inhimillisiä ja syrjäytymistä estäviä ratkaisuja, ei päätösten tulkinta- ja ratkaisuperusteina käytetä. Perustuslaki, hallinnon oikeusperiaatteet, kohtuus, kokonaisvaltainen tai asiakkaalle myönteinen tulkinta epäselvissä tilanteissa ovat työttömyysturvallainsäädännön tulkitsijoille vieraita. Lainsäädännön ehdottomia määräyksiä käytetään ratkaisuperusteena silloinkin, kun olisi mahdollista valita harkinnan mahdollistava joustava normi. Punnintaa eri oikeusperiaatteiden välillä ei tehdä.

Aineiston perusteella on pääteltävissä, että esimerkiksi sosiaalioikeudellisen kohtuusperiaatteen soveltaminen muuttaisi työttömyysturvasta tehtyjä kielteisiä päätöksiä. Sen soveltamistarve ratkaisujen tulkintaperusteena ei perustu ensisijaisesti lainsäädännön puutteisiin, vaan lain tulkintatraditioihin. Lainsäädäntöä tulkitaan työttömän työnhakijan ja samalla syrjäytymisen estämisen kannalta erittäin tiukasti silloinkin, kun laki antaisi joustavia tulkintamahdollisuuksia. Samalla tulkinnat pohjautuvat ensisijaisesti järjestelmän, eivät työttömän työnhakijan etuun. Tulkintaperusteina ei myöskään lainkaan käytetä perustuslain säännöksiä, hyvää hallintoa ohjaavia oikeusperiaatteita tai sosiaaliturvan oikeusperiaatteita, joiden soveltaminen voisi johtaa työttömän työnhakijan kannalta myönteisempään lopputulokseen.

Päätösten perustelujen kirjoittaminen ja näytön arvioiminen jättävät toivomisen varaa. Työttömän työnhakijan esittämät seikat ohitetaan perusteluissa riippumatta siitä, minkälaista todistusta hän on niiden tueksi esittänyt. Vaihtoehtoisesti perusteluissa ei joko lausuta mitään valittajan esittämistä väitteistä tai lakipykälän toistamisen lisäksi lähinnä todetaan, ettei valittajan esittämä syy ole hyväksyttävä. Perustelu, jonka nojalla olisi ymmärrettävissä, millä perusteilla valittajan kiistämän seikan katsotaan olevan olemassa, on harvoin luettavissa päätöksestä. Perustelut kuuluvat myös usein ns. ”on katsottava” -perusteluihin, joista oikeudellinen päättely puuttuu. KHO:n vuosikirjapäätöksiä koskevassa arvioissaan *Tapio Määttä* pitää ”on katsottava” -perusteluja havainnollisena esimerkkinä siitä, miten perusteluja ei enää nykyisin tulisi kirjoittaa”.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> *Määttä* 2008, s. 393.

Työtön työnhakija joutuu yleensä turvautumaan toimeentulotukeen työttömyysturvan menettämisen jälkeen. Aktivoinnin vaikutukset näkyvät toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä. Aineisto osoittaa, että osa kunnallisista lautakunnista perustelee toimeentulotuen alentamispäätöstä suoraan TTLK:n ratkaisulla. Toimeentulotukilain perusosan alentamista koskevat 10 §:n säännökset on lain esitöiden mukaan kuitenkin sidottu ainoastaan työhön tai työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin.<sup>116</sup> Näyttääkin siltä, että sosiaaliturvan oikeusperiaatteiden ja syrjäytymisen ehkäisemisen periaatteiden sijaan aktivointipolitiikan periaatteilla on yhä suurempi merkitys myös toimeentulotuen tulkinnoissa. Samalla toimeentulotuen alentamiseen liittyvien säännösten soveltamisala on laajentunut yleisen toimeentulotuki-asiakkaita koskevan sanktioinnin suuntaan. Esimerkiksi luottotietonsa menettäneelle opiskelijalle ei välttämättä myönnetä toimeentulotukea siksi, että hänen katsotaan omalla menettelyllään aiheuttaneen tilanteen. Työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen laissa liitetty sanktio laajenee näin koskemaan myös täysin muuta käyttäytymistä.

Toimeentulotuen alentamisen määrä ei josta tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Vaikka toimeentulotukilain sanamuodon mukaan perusosaa voidaan alentaa *enintään* 20 prosenttia, aineistoon ei sisälly tapauksia, joissa tukea olisi alennettu vähemmän. Lainsäädännön maksimista on tulkintakäytännöissä tullut myös sen minimi. Myös toistuvasta syystä tapahtuva alentaminen tehdään maksimin eli 40 prosentin mukaisena.

Valitukset toimeentulotuen perusosan alentamisesta menestyvät hallinto-oikeuksissa selkeästi useammin kuin TTLK:lle tehdyt työttömyysturvan epäämistä koskevat valitukset, vaikka alentamisen ja epäämisen edellytykset ovat pitkälle samat.<sup>117</sup> Eroja voidaan selittää osaksi sillä, että toimeen-

<sup>116</sup> ”...on tarkoituksenmukaista, että toimeentulotukea voidaan alentaa niissä tapauksissa, jossa henkilö ilman perusteltua syytä *kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä* taikka muutoin toimii siten, ettei hän *työllisty tai ole osallisena sellaisissa toiminnoissa, joilla hänen työllistymistään voidaan edistää*. Toimeentulotukea voidaan tällöin harkinnan perusteella alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosenttia.” HE 217/1997 vp, 10 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>117</sup> Hallinto-oikeuden hyväksymät muutokset koskevat 22 henkilön tekemiä valituksia. Luku sisältää kaikki tapaukset, joissa päätöstä on muutettu osittain tai kokonaan tai joissa se on palautettu lautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuksiin tehdyissä muutoksenhauissa on käytetty avustajaa 13 valituksessa. Valittajalle on tällöin myönnetty oikeusapu valtion varoista. Tarkkoja lukuja voidaan esittää vain henkilöistä johtuen siitä, että sama henkilö

- on voinut tehdä useita valituksia, jotka on kirjattu asianomaisen muutoksenhakuelimen diariin erillisinä
- on voinut tehdä useita valituksia, jotka on kirjattu samalle diarinumerolle

tulotukena myönnettävän välttämättömän toimeentulon turva (PeL 19 § 1 mom.) on vahvempi oikeus kuin työttömyysetuuksina myönnettävä perustoimeentuloturva (PeL 19 § 2 mom.). Nimenomaisesti toimeentulotuesta annettuja ratkaisuja ei ole kuitenkaan perusteltu perusoikeuksilla, eikä ratkaisuissa ole viitattu toimeentulotukeen subjektiivisena oikeutena. Työttömän työnhakijan oikeusturva edellyttäisi, että eroja henkilön työvoimapoliittisen käyttäytymisen osalta TTLK:n ja hallinto-oikeuksien päätöksissä ei ole.

Työttömän oman aktiivisuuden ja järjestelmän edellyttämän aktiivisuuden raja on lainsäädännössä epäselvä. Tämä näkyy muun muassa siten, että opiskelun ja työttömyyden väliseen rajanvetoon liittyviä muutoksenhakuja on sisältöalueista eniten. Tapauksissa on tyypillistä, että valittaja sekä opiskelee että käy työssä tai pyrkii käymään myös työssä ja usein tarvitsee toimeentuloonsa myös toimeentulotukea. Opiskelijoitakin ongelmallisempi ristiriita aktiivisuuden vaatimuksen ja henkilön oman aktiivisuuden välillä on yrittäjyyden ja työttömyyden välisissä rajanvedoissa. Yrittäjien voidaan olettaa ammatinvalinnan ja sen asettamien edellytysten perusteella olevan ehkä palkkatyössä oleviakin aktiivisempia. Vähän kannattava tai kannattamatonkin toiminta voi olla mielekästä, jos vaihtoehto on työttömyys, joka estää kaiken toiminnan. Vaatimus siitä, että yrittäjän on lopetettava kannattamaton yritystoiminta ja ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi, jotta hän pääsee työttömyysturvan piiriin, on yrittäjän kannalta vaikea. Tiukka rajanveto opiskelun, työn ja työttömyyden ja niihin sidotun toimeentulon välillä ei vastaa yhteiskunnallista todellisuutta. Sanktioiden asettaminen sillä perusteella, että elämäntilanne ei ole sovitettavissa järjestelmään, ei ole kenenkään etu. Tältä osin muutoksia tarvittaisiin toimintakulttuurien lisäksi myös lainsäädäntöön.

Etenkin toimeentulotuen alentamisen osalta tutkimus jättää pohtimaan oikeusriidan kohteena olevan oikeushyvän vähäisyyttä ja samalla koko prosessin mielekkyyttä. Esimerkiksi yksinasuvan henkilön toimeentulotuen perusosan alentaminen on suuruusluokaltaan alle 100 euroa, usein kyse on tätäkin pienemmistä summista. Jos päätöksenteko on delegoitu kunnassa viranhaltijalle, se tarkoittaa, että päätöksestä on haettu oikaisua lautakunnalta. Lautakunnan päätöksestä on sitten valitettu hallinto-oikeuteen, josta voidaan edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ottaen huomioon prosessiin osallistuneiden henkilöiden määrä sekä kunnas-

---

– hallinto-oikeuksiin lähetettyjen valitusten osalta vastaava on voinut toteutua jo kunnallisten lautakuntien päätösten osalta eli jokainen hallinto-oikeudessa erikseen kirjattu valitus voi tosiasiaa sisältää toimeentulotuen myöntämistä koskevia valituksia eri kuukausilta.

sa että muutoksenhakuelimissä prosessin tarkoituksenmukaisuus herättää kysymyksiä. Muutoksenhaku toimeentulotukipäätökseen ei etuuden luonteen ja siihen kuluvan ajan vuoksi ole mielekäs ratkaisu muutoksenhakijan kannalta edes menestyessään. Voidaan epäillä, ettei menettely tosiasiallisesti turvaa muutoksenhakijan oikeusturvaa. Muutosta ei todennäköisesti useimmin edes haeta mainituista syistä, joten oikeusturva ei toteudu. Toisaalta voidaan kysyä, toimiiko toimeentulotuen alentaminen aktivoointipolitiikan tarkoittamalla tavalla siten, että alentaminen johtaa henkilön työllistymiseen.<sup>118</sup> Kun näin ei ole, muutoksenhakujärjestelmän muuttamiselle olisi vahvoja perusteita.

Yksi olennaisimpia työttömän oikeusturvan ja samalla työttömyysturvan muutoksenhaun puutteita on ennakkotuomioistuimen ja siitä seuraava ennakkotapausten puuttuminen. Aktivoinnin taloudellisia sanktioita ja niiden ehtoja koskeva sääntely on osin erittäin väljää ja jättää lain tulkitsijoille huomattavan määrän harkintaa. Työttömyysturvan toimeenpanijoiden ja työvoimahallinnon tulkinnalliset traditiot ovat pitkiä ja ulottuvat vuosikymmeniä jatkuneiden sääntelyn muutosten yli.<sup>119</sup> Hallinnonalan sisäisinä ne ovat ulkopuolisen arvioinnin ulottumattomissa.

Yleistä avoimuuden ja julkisuuden puuttumista ongelmallisempaa on, että päätösten perustelut jäävät piiloon myös työttömältä työnhakijalta, jonka oikeuksista on kyse. Niin TTLK:n, työttömyyskassojen kuin Kelan päätösten perusteluina ovat niiden omat aikaisemmat tulkinnat. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon. Muutosta hakenut työtön työnhakija saa lausunnosta tiedon vain pyydettyäessä. Kuitenkin myös TTLK käyttää päätöstensä perusteluina muun muassa asianomaisia lausuntoja. Osa hallinto-oikeuksista, joiden tulisi soveltaa hallinto-oikeuden ja sosiaalioikeuden periaatteita, hyväksyy työvoimapolitiittisen aktivoinnin periaatteet niiden sijaan tuleviksi tulkintaperusteiksi. Perustelujen julkisuus tai piiloon jääminen kumuloituvat.

Mikä merkitys työttömyysturvan muutoksenhakujärjestelmällä on, jos siellä ei mikään muutu – lainsäädännöstä ja sen muutoksista huolimatta? Työtön työnhakija ei voi olla aina väärässä. Aktivointiin liitetyt sanktiot tai lain sanamuodon mukainen tulkinta eivät ole itsetarkoitus. Muutoksenhaun menestymisen tulisi olla mahdollista myös aineellisilla perusteilla.

<sup>118</sup> Ks. *Palola – Hannikainen-Ingman – Karjalainen* 2012, s. 65. Tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijät käyttävät tuen alentamista nuorten kohdalla vain yhdessä prosentissa tapauksista.

<sup>119</sup> Ks. *Mikkola* 1978, *Pajukoski* 2010.

Aivan aiheeton ei ole kysymys, kuinka pitkälle työttömyysturvan muutoksenhakujärjestelmä on kvasioikeutta kvasituomioistuimessa.

## LÄHTEET

### *Kirjallisuus*

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY. Helsinki 1989.
- Van Aerschoot, Paul*: Activation Policies and the Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden. University of Helsinki, Finland. Ashgate 2011.
- Arajärvi, Pentti*: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Kela 68/2002, Helsinki 2002.
- Bothfeld, Silke – Bezelt, Sigrid*: Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship – Introduction. – Betzelt, Sigrid – Bothfeld, Silke (eds.): Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship. Palgrave Macmillan. Great Britain 2011, s. 3–14.
- Bezelt, Sigrid – Bothfeld, Silke*: Activation Policies: Potential Enhancement and Factual Restraints of Citizens' Autonomy. Betzelt, Sigrid – Bothfeld, Silke (eds.): Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship. Palgrave Macmillan. Great Britain 2011, s. 243–258.
- Douglas, Inka – Kerminen, Päivi – Meling, Timo – Peura, Jari*: Työttömyysturvan menettäminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. TEM-analyseja 31/2011. Helsinki 2011.
- Heinonen, Elisabet – Hämäläinen, Kari – Räisänen, Heikki – Sihto, Matti – Tuomala, Juha*: Mitä on työvoimapolitiikka? VATT-julkaisuja 38. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 2004.
- Huhtanen Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöistä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 202. Finnpublishers. Jyväskylä 1994.
- Hvinden, Björn*: Activation – a Nordic perspective. Linking welfare and work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 1999, s. 27–42.
- Hvinden, Björn – Johansson, Håkan*: Conclusion. Remaking social citizenship in the Nordic welfare states. – Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. Routledge. London 2007.
- Hämäläinen, Kari – Tuomala, Juha – Ylikännö, Minna*: Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Helsinki 2009.
- Johansson, Håkan – Hvinden, Björn*: What do we mean by active citizenship? – Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. Routledge. London 2007.



- Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? *Lakimies* 5/2009, s. 761–778.
- Lehtinen, Anna-Riitta – Varjonen, Johanna – Raijas, Anu – Aalto, Kristiina – Pakoma, Riepu*: Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 4/2010. Helsinki 2010.
- Mikkola, Matti*: Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1978.
- Moreira, Amilcar*: The Activation Dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe. The Policy Press 2008.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus, 4. laitos. WSOY lakitieto. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus, 2. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2007.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessi – hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa? *Oikeus* 2007 (36); 3: 325–331.
- Määttä, Tapio*: Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista. Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Jyväskylä 2008, s. 391–411.
- Pajukoski, Marja*: Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys? Aktivoimisen ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä. *Edilex* 2010/43. – [Http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7509](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7509), s. 1–55.
- Pajukoski, Marja*: Tukeeko sääntely työttömän nuoren osallisuutta? – Miettinen Tarmo & Korhonen Anne (toim.): Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – oikeus syrjäytymisen vastavoimana. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 29. Joensuu 2011, s. 134–159.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu*: Nuoret koulutuspuokkaat sosiaaliryöpylän asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja 29/2012. Helsinki 2012.
- Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti*: Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? *Lakimies* 6/2010, s. 931–953.
- Tolonen, Hannu*: Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: Oikeuden, moraalien ja politiikan suhteista. *Oikeustiede–Jurisprudentia* XXII:1989, s. 333–384.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto. Helsinki 2003.
- Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo*: Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. *Lakimies* 6/2011, s. 1107–1129.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2008.

## Virallislähteet

- HE 235/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- HE 172/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 75/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 152/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 178/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen muuttamisesta.
- HE 66/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.
- HE 134/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta
- HE 115/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 164/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 194/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.
- HE 274/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 185/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 111/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysturvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o HE 235/1993 vp. (PeVL n:o 32/1993 vp)
- Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysturvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o HE 217/1997 vp. (PeVL 31/1997 vp.)
- Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysturvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o HE 164/2005 vp. (PeVL 50/2005 vp.)
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:11. Helsinki 2007.
- Työministeriön ohje ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten oikeudesta työmarkkinatukeen 29.12.2005 Nro O/24/2005 TM.

## LYHENNELUETTELO

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOK	apulaisoikeuskansleri
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
JulkTpL	laki julkisesta työvoimapalvelusta
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KotouttL	laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TEM	työvoima- ja elinkeinoministeriö
TotuL	laki toimeentulotuesta
TSL	työsopimuslaki
TTL	työttömyysturvalaki
TTLK	työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta / työttömyysturvalautakunta
VO	vakuutus-oikeus

## OIKEUSTAPAUKSET<sup>120</sup>

KHO 1996:43 T 2900 17.09.1996  
 KHO 2000:16 T 452 06.03.2000  
 KHO 2000:58 T 2909 14.11.2000  
 KHO 2001:35 T 1481 20.06.2001  
 KHO 2005:37 T 1401 10.06.2005  
 KHO 2006:71 T 2547 04.10.2006

KHO T 3854 30.11.1999  
 KHO T 1472 20.06.2001

<sup>120</sup> Sama juokseva numero tarkoittaa, että työttömyysturva-/työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ja hallinto-oikeuden ratkaisut koskevat samaa henkilöä. Hallinto-oikeuksien ratkaisujen tunnuksena on käytetty päätösnumeroa siitä syystä, että samalla päätöksellä on usein ratkaistu useita saman henkilön valituksia. Päätöksellä ratkaistujen valitusten määrä on ilmoitettu viimeisenä. Se, kuinka monta kunnallisen lautakunnan tekemää päätöstä yksittäinen valitus koskee, ilmenee tutustumalla hallinto-oikeuden päätökseen.

Valittaja A TTLK/HAO	TTLK	VO	Hallinto-oikeus
			Helsinki
1 4/2	0533/98/T 20.05.1998 4693/99/T 22.02.2000 → 6375/2/T 04.03.2003 → 2348/5/T 01.06.2005 →	3906/2000/1907 27.06.2002 4583/2003/1259 29.04.2004 4082/2005/1332 29.03.2006	07/0739/02 30.05.2007, 2 valitusta
2 1/2	5608/7/T 16.01.2008		07/1835/2 21.12.2007, 2 valitusta
3 1/1	0782/95/T 22.03.1996		08/0893/2 05.08.2008
4 1/3	5803/5/A 17.01.2006 →	3118/2006/2131 14.06.2007	06/1423/2 12.12.2006 07/0332/2 27.03.2007 07/0660/2 18.05.2007
5 1/2	767/2/T 11.12.2002		06/0634/2 24.05.2006 07/0872/2 21.06.2007
6 3/2	501/6/T 19.04.2006 → 5896/7/T ja 6840/7/T 16.01.2008	6868/2006/3043 20.09.2007	08/0366/5 11.04.2008, 2 valitusta
7 1/1	4964/6/T 19.12.2006		08/1035/212.09.2009
8 1/1	3854/6/T 01.11.2006		07/0262/5 16.03.2007
9 2/2	05974/93/A 13.06.1994 6485/6/T 07.03.2007 →	2560/2007/1599 17.04.2008	07/0264/5 16.03.2007, 2 valitusta
			Hämeenlinna
10 1/4	6270/7/A 06.02.2008		08/0166/4 06.03.2008, 4 valitusta
11 1/1	677/6/T 25.04.2006		08/0232/4 08.04.2008
12 1/9	1920/6/T 16.08.2006		07/0468/4 23.10.2007, 6 valitusta 08/0177/4 17.03.2008, 3 valitusta
			Kouvola
13 1/1	1822/2/T 11.09.2002		00990/06/6101 06.11.2007
14 2/1	00287/96/T 28.05.1996 08707/95/T 28.05.1996		00427/05/6101 07.08.2006
15 1/9	08406/93/p 08.06.1994		08/0343/2 07.07.2008, 9 valitusta
			Kuopio
16 1/1	4800/5/T 08.11.2005		349/3 30.5.2006
17 1/1	7063/5/T 29.03.2006		754/1 24.11.2006
18 1/2	332/6/P 28.03.2006		290/3 10.05.2006 205/3 24.05.2007
19 1/2	4509/4/T 21.10.2004		60/1 16.02.2007 419/1 19.11.2007
20 2/3	7264/6/T 24.04.2007 6525/8/T 25.03.2009		08/0177/2 22.04.2008, 3 valitusta

21	3/3	0573/95/P ja 10718/95/P 26.08.1996 6006/6/T 22.8.2007	390/1 05.11.2007, 3 valitusta
Oulu			
22	1/3	8009/7/T 16.05.2008	07/0514/2 11.12.2007, 2 valitusta 08/0342/1 26.06.2008
23	2/1	2898/85/139 26.02.1986 00745/92/264 04.05.1992	07/0435/1 18.09.2007
24	1/1	2687/8/T 07.11.2008	07/0424/2 09.10.2007
25	1/5	6377/0/T 27.03.2001	06/0437/2 28.09.2006, 5 valitusta
26	1/2	3087/4/T 07.09.2004	08/0588/1 07.11.2008, 2 valitusta
27	1/7	5244/6/A 10.01.2007	08/0104/1 27.02.2008 08/0314/1 13.06.2008 08/0315/1 13.06.2008, 5 valitusta
28	2/1	03521/98/T 09.03.1999 4556/6/T 13.12.2006	07/0543/1 26.11.2007
29	1/1	7418/3/T 22.04.2004	08/0301/1 09.06.2008
30	1/-	6020/6/P 20.02.2007	07/0433/2 12.10.2007
31	14/1	04975/95/T 17.01.1996 06321/96/T 22.11.1996 08178/98/K 19.08.1999 5362/99/A 21.09.2000 1551/4/A 14.05.2004 1607/4/T 14.05.2004 3844/6/T 01.11.2006 6454/6/T, 6455/6/T ja 6943/6/T 28.03.2007 4091/7/T 05.11.2007 6191/7/A 05.11.2007 391/8/T 13.08.2008 486/8/T 13.08.2008	08/0189/1 08.04.2008
Rovaniemi			
32	1/1	02132/89/519 03.11.1989	07/0453/1 05.09.2007
33	2/1	6545/6/T 28.03.2007 4054/7/T 14.11.2007	07/0452/1 05.09.2007
34	13/8	4246/3/T ja 4967/3/T 27.02.2004, 2 valitusta 5673/6/K ja 368/7/K 18.04.2007, 2 valitusta 4736/7/K, 5580/7/K ja 5825/7/K, 15.02.2008, 3 valitusta 2799/8/K, 2799/8/K, 3022/8/K, 5570/8/K, 6279/8/K ja 7327/8/K 26.02.2009, 6 valitusta	07/0443/1 31.08.2007, 2 valitusta 07/0444/1 31.08.2007, 2 valitusta 07/0445/1 31.08.2007, 2 valitusta 08/0362/1 05.08.2008 08/0363/1 05.08.2008
35	2/1	6810/6/T 11.04.2007 2275/7/T 11.09.2007	07/0293/1 29.05.2007
36	3/2	09363/94/K 28.08.1995 06293/95/T 01.03.1996 7811/0/T 24.04.2001	07/0024/1 23.01.2007 07/0213/1 05.04.2007

37	2/4	11157/93/A 14.09.1994 07863/94/A 12.04.1995	Turku 08/1040/2 19.12.2008, 4 valitusta
38	1/1	2062/8/T 03.09.2008	07/0431/2 19.06.2007
39	1/2	3197/6/T 04.10.2006	07/0358/2 25.05.2007, 2 valitusta
40	1/1	4052/1/T 30.11.2001	07/0177/2 15.03.2007
41	1/1	4174/6/T 15.11.2006	06/0768/2 01.11.2006
42	3/4	10311/97/T 06.02.1998 03583/98/T 04.09.1998 7943/7/T 23.4.2008	08/0407/2 23.05.2008 08/0408/2 23.05.2008 09/0049/2 21.01.2009 09/0050/2 21.01.2009
43	4/10	798/87/427 20.08.1987 420/3/A 24.04.2003 7165/2/A 24.04.2003 2047/8/T 03.10.2008	Vaasa 03/0088/2 10.04.2003 03/0278/2 14.10.2003 06/0154/2 31.05.2006, 4 valitusta 07/0009/1 12.01.2007, 4 valitusta
44	2/1	03063/89/16 05.01.1990 7138/2/T 30.04.2003	07/0534/2 17.10.2007
45	1/1	1740/1/T 09.08.2001	02/0208/2 28.05.2002
46	1/1	05390/97/T 10.12.1997	00/0205/5 05.05.2000

AOA Dnro 877/4/07 18.08.2009

AOK Dnro 1250/1/2009 01.12.2011

## THE ACTIVATION OF UNEMPLOYED CITIZENS, USE OF ECONOMIC SANCTIONS, AND LEGAL PRACTICE

This study compares legal appeals in regard to unemployment benefits and social assistance at the first appellate level and the impact of decisions on the living circumstances of unemployed persons. Unemployment security consists of three kinds of benefits: labor market support, basic unemployment allowance, and earnings-related unemployment allowance. The amount of the basic unemployment allowance is the same as that of the labor market support and they are both administrated by the national Social Insurance Institution. The earnings-related unemployment allowance requires membership and contributions to an unemployment insurance fund and is (usually) connected and administrated by trade unions. Decisions on all these three benefits can be appealed to the Unemployment Appeal Board (and further, to the Insurance Tribunal).

After the recipient has been paid the benefits for 500 days (an earnings-related unemployment allowances for 500 + 180 days), a special activation period begins. If the recipient does not fulfill his/her labor market policy related obligations (accept work offers and participate in employment and activation measures to promote employability), he/she will be sanctioned. The sanction means that the recipient will lose his/her unemployment benefits for a shorter or longer period of time. This loss of income you can be compensated for by applying for social assistance. Likewise, the basic amount of social assistance can be lowered by up to 20 per cent if the claimant refuses without satisfactory justification to accept a specific job offer or to participate in a labor market policy measure. The reduction can only be made if it will not endanger the essential living conditions of the client or cannot otherwise be considered unreasonable. When the basic amount is reduced, the promote of client's independent living shall always be drawn up in a plan of action. Through repeated sanctions, the basic amount can be reduced further, but not more than a total of 40 per cent of the assistance. A decision made in the municipal organization by an officer cannot be appealed against, instead the municipal social welfare board must be notified within 14 days. Decisions of the municipal board can be appealed to an Administrative court within 30 days of notification of the decision (and further to the Supreme Administrative Court if it granted leave to appeal).

The persons used in this study included research material involve 46 persons. There are 82 judgments made by the Unemployment Appeal Board (114 appeals) and 62 judgments made by administrative courts (92

appeals) in respect of these persons. Most of the decisions were made between 2006 and 2008. The activation policy includes both positive and negative measures. One of the key features of this study is the tension between two legal principles: activation and inclusion. In the context of social security the inclusion contains the positive dimension of social protection, whereas the activation entails the lowering of benefits and appears negative. The research problems were: what kinds of legal praxis have developed around the mechanisms for activating jobseekers. How effective is the legal protection of the unemployed person? How are the sanctions of the activation argued for in decisions?

The research demonstrates that the core subject of the appeal concentrates on the questions of whether suitable work or education and training has been offered to the unemployed jobseeker that is appropriate to his/her work ability. The possible acceptable reasons for refusing an offer have not been articulated precisely within any regulations. Also the established interpretations of the Unemployment Appeal Board have not been given more exact juridical meanings in regard to the regulations. In a confrontation with a recipient, the position of the authorities continues to be much stronger because they decide initially on how the law is implemented and interpreted in the case concerned. The legal praxis has not led to revisions of the situation. On the one hand the unemployed are called to be active in spite of whether the offer appears appropriate to them. At the same time their spontaneous activity is punishable and in practice ends with losing unemployment benefit and/or a further lowering of social assistance. The delimitation of the work, unemployment, entrepreneurship and studying is open to various interpretations in the law. A statement of the reasons given by the court often scales down the evidence presented by the unemployed jobseeker. The conditions for receiving unemployment benefit and the full basic amount of social assistance are mainly the same. Nevertheless there are differences in the decisions of the Unemployment Appeal Board and the Administrative Courts. The interpretations of the Unemployment Appeal Board are stricter for the unemployed jobseeker. Remedies do not work for people in a weak position. The principle of activation subordinates the principle of inclusion.